

Rüstung in Europa: Zwänge und Optionen zur Optimierung europäischer Rüstungsprozesse

Rohde, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rohde, J. (2004). *Rüstung in Europa: Zwänge und Optionen zur Optimierung europäischer Rüstungsprozesse*. (SWP-Studie, 25/2004). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-243527>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Joachim Rohde

Rüstung in Europa

Zwänge und Optionen zur Optimierung
europäischer Rüstungsprozesse

S 25
Juni 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Einführung
9	Braucht Europa eigenständige rüstungstechnologische und -industrielle Fähigkeiten?
10	Die Bedeutung der RTIB für eigenständiges militärisches Handeln
14	Eigenständige Gestaltung des militärischen Instrumentariums und die Bedeutung der RTIB
17	Europäische Unzulänglichkeiten und Handlungszwänge
17	Rüstung in Europa: Ausgangslage
22	Europäische Handlungsoptionen
22	Optimierung des Status quo
23	<i>Schlüsselentwicklungen für den Markt und die RTIB</i>
24	<i>Konsequenzen</i>
25	Vertiefung der Rüstungszusammenarbeit in einem europäischen »Kern«
27	<i>Schlüsselentwicklungen für den Markt und die RTIB</i>
27	<i>Konsequenzen</i>
28	Fazit
28	Abkürzungen

**Rüstung in Europa.
Zwänge und Optionen zur Optimierung
europäischer Rüstungsprozesse**

Mitte Juni haben sich die Außenminister der EU-Staaten nach langem Tauziehen über die wesentlichen Eckpunkte der neu einzurichtenden Europäischen Verteidigungsagentur geeinigt. Schon im Entwurf für eine europäische Verfassung und auf der Tagung des Europäischen Rats in Thessaloniki im Juni 2003 war das umfassende Aufgabenspektrum der Agentur umrissen worden, mit der seither weitreichende Hoffnungen verbunden werden. Sie soll dabei helfen, die europäischen militärischen Fähigkeiten zu verbessern und die Rüstungszusammenarbeit in Europa zu intensivieren. Jedoch hat die erkennbare Unwilligkeit der EU-Mitgliedstaaten, der Agentur neben ihrem administrativen auch ein operatives Budget zu bewilligen und ihr damit ein gewisses Maß an eigenständiger Handlungsfähigkeit einzuräumen, auch vielfältige kritische Reaktionen hervorgerufen.

An der aktuellen Diskussion über die Agentur zeigt sich, daß mit ihrer Einrichtung an sich zunächst einmal noch nicht viel gewonnen ist. Ob sie nämlich das ihr übertragene Aufgabenspektrum in Zukunft wirklich wird ausfüllen und damit den in sie gesetzten Hoffnungen gerecht werden können, hängt entscheidend von der Bereitschaft ihrer Mitglieder ab, Rüstungsprozesse und deren politische Rahmenbedingungen in Europa auf der Basis gemeinsamer Ziele auch gemeinsam zu gestalten.

Diese Bereitschaft ist alles andere als sicher. Es besteht heute zwar einerseits weitgehend Einigkeit darüber, daß Europas militärische Fähigkeiten nicht seinen sicherheitspolitischen Ambitionen entsprechen. Es herrscht auch im großen und ganzen Einvernehmen darüber, daß die rüstungstechnologische und -industrielle Basis (RTIB) Europas erhalten werden muß, weil sie eine wesentliche Voraussetzung für eine eigenständige Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und eine eigenständige militärische Handlungsfähigkeit der Europäer ist. Die Erhaltung der RTIB würde aber andererseits angesichts der Budgetzwänge in den einzelnen europäischen Staaten voraussetzen, daß die vorhandenen Ressourcen wesentlich effizienter verwendet werden. Dies kann nur geschehen, wenn europäische Staaten ihre Forschungs- und Technologie- sowie insbesondere

ihre Entwicklungs- und Beschaffungsanstrengungen zusammenführen und die europäische RTIB systematisch zu einer grenzüberschreitenden Arbeitsteilung und Spezialisierung zusammenfindet. Hier sind trotz gewisser Ansätze noch keine umfassenden Fortschritte erzielt worden.

Die vielfältigen Rollen der RTIB in den verschiedenen Feldern nationaler Politik waren in der Vergangenheit das wichtigste Hindernis für einen solchen grenzüberschreitenden Ansatz zur Entwicklung und Herstellung von Rüstungsgütern in Europa. Halten die europäischen Staaten weiterhin daran fest, Rüstungs- und Rüstungsindustriepolitik primär national zu gestalten, wird es nur wenig Spielraum für eine Verbesserung dieser Situation geben.

Die Studie untersucht vor diesem Hintergrund nicht die Perspektiven der Europäischen Verteidigungsagentur selbst (dies wird in einer zweiten Studie geschehen), sondern die Entwicklungsoptionen von Rüstung in Europa generell, sprich das Umfeld, in dem die Agentur operieren muß. Sie diskutiert zwei als realistisch betrachtete Entwicklungsoptionen und kommt zu folgenden Ergebnissen und Empfehlungen:

- ▶ Die politischen Funktionen der RTIB und ihr darauf gründender besonderer Status können unter den heutigen politischen Rahmenbedingungen nicht länger als Begründung für die Ineffizienz von Rüstung in Europa herhalten. Denn eine leistungsfähige RTIB mit all ihren Besonderheiten läßt sich auch auf europäischer Ebene organisieren, und zwar unter Beibehaltung nationaler militärischer Handlungsoptionen. Mehr noch, in allen relevanten Politikfeldern hätte eine europäische Lösung weitreichende Vorteile, ohne gleichzeitig aus Perspektive der Einzelstaaten schwer kalkulierbare Risiken mit sich zu bringen.
- ▶ Die weitere Optimierung des Status quo, das heißt der Ausbau der Programmkooperation und die Erhöhung ihrer Effizienz auch mit Hilfe der Europäischen Verteidigungsagentur, reicht zur Untermauerung der europäischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen nicht aus. Eine solche Politik führt zwar zu begrenzten Effizienzgewinnen, macht es jedoch unwahrscheinlich, daß mittel- bis langfristig eine breit angelegte, leistungs- und wettbewerbsfähige europäische RTIB erhalten werden kann. Sie dürfte im Gegenteil zur Verschärfung eines gegeneinander gerichteten Verdrängungswettbewerbs in Europa beitragen, bei dem die Regierungen ihre eigenen Systemfirmen zu den Kristallisationskernen der sich herausbildenden

europäischen Kompetenzzentren zu machen versuchen. Dies hätte aus nationaler Sicht zwar den begrenzten Vorteil, die volkswirtschaftlichen Kosten einer Rationalisierung der RTIB auf die europäischen Partner abwälzen und ihnen auch die industriellen und damit verteidigungs- und sicherheitspolitischen Abhängigkeiten einseitig aufbürden zu können. Es hätte aus europäischer Perspektive aber auch zur Konsequenz, daß sich keine europäische RTIB erhalten ließe, die der amerikanischen Konkurrenz halbwegs ebenbürtig wäre. Als Folge dürfte die Mehrheit der nationalen Märkte in Süd-, Ost- und Nordeuropa von US-Firmen dominiert werden. Auch auf den zentraleuropäischen Märkten würden diese dann eine herausragende Rolle spielen. Dies würde eine eigenständige ESVP in hohem Maße unwahrscheinlich machen.

- ▶ Die zur Umsetzung der ESVP-Ambitionen notwendige Vertiefung der europäischen Rüstungszusammenarbeit wird von einer kleineren Gruppe von EU-Staaten vorangetrieben werden müssen. Innerhalb dieses »Kerns« müßten die Fähigkeits- und Streitkräfteplanung aufs engste koordiniert, wenn nicht sogar generell oder in Teilaspekten gemeinsam gestaltet werden. Darüber hinaus müßten die Mitglieder ihren »eigenen« gemeinsamen Markt etablieren und gemeinsame Beschaffungsregeln entwickeln. Außerdem müßten sie sich auf Wettbewerbsregeln verständigen, zum Beispiel bezüglich des Kartellrechts und staatlicher Beihilfen, sowie gemeinsame Regularien für den innergemeinschaftlichen Transfer und den Export in Länder außerhalb der EU aufstellen. Ergänzend dazu sollte die Kooperation im Rüstungsbereich auf die Entwicklung gemeinsamer Politiken zur Steuerung von Entwicklungen in der RTIB ausgeweitet werden. Die RTIB in diesem europäischen »Kern« könnte sich so auf einen gemeinsamen Markt mit harmonisierten oder gar gemeinsamen Regeln stützen. Es wären Synergien und »economies of scale« sowohl durch den gemeinsamen Bedarf (und damit größere Stückzahlen) als auch dadurch erzielbar, daß es einen Markt gibt, in dem sich die Industrie nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, aber unter Aufsicht einer Wettbewerbsbehörde und einer starken Beschaffungsbehörde transnational positionieren kann. Dies dürfte zu erheblichen Produktivitätssteigerungen und damit zur Stärkung der europäischen RTIB führen. In all diesen Feldern könnte der Verteidigungsagentur – ausreichend interne Flexibilität vorausgesetzt – eine gestaltende Rolle zukommen.

Einführung

Die Forderungen nach einer durchgreifenden Verbesserung der europäischen Rüstungszusammenarbeit oder gar nach einem gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt werden seit Jahrzehnten unermüdlich wiederholt.¹ Sie sind somit älter als die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU und erst recht als die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Hintergrund dieser Appelle waren und sind stets die ausgeprägten Ressourcenengpässe der Europäer und ihre unzulänglichen Bemühungen

bei der Modernisierung ihrer Streitkräfteausrüstung, aber auch Interoperabilitäts- und Standardisierungsanfordernisse.²

Schon Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre gab es Untersuchungen darüber, welche immensen Kosteneinsparungen eine Europäisierung der Rüstung, sprich zum Beispiel die Integration der Rüstungsgüter in den EU-Binnenmarkt, mit sich bringen würde.³ Mit den drastischen Kürzungen der europäischen Verteidigungshaushalte im Laufe der neunziger Jahre – insbesondere im investiven Bereich – verstärkten sich die Forderungen nach einer Koordination der Rüstungswirtschaft, und auch bestimmte Teile der Industrie traten nunmehr als vehemente Befürworter eines europäischen Rüstungsmarkts auf.⁴

1 Schon die Gründung der IEPG (Independent European Project Group) 1976 diente dem Ziel, die europäische Rüstungszusammenarbeit zu verbessern; siehe Hans-Günter Bode, Rüstung in der Bundesrepublik Deutschland, Regensburg 1978, S. 98–99. Die IEPG hat sich insbesondere in den 1980er Jahren mit den vielfältigen Facetten dieses Themas beschäftigt und Möglichkeiten eruiert, die Wettbewerbsfähigkeit der westeuropäischen Rüstungsindustrie zu optimieren. Bekannt wurde vor allem der sogenannte Vredeling-Report, den eine unabhängige Expertengruppe der IEPG 1986 unter dem Titel »Towards a Stronger Europe« verfaßte. Mit der Revitalisierung der WEU in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurde auch die Absicht nachdrücklicher artikuliert, die technologisch fortschrittliche industrielle Basis in Westeuropa zu erhalten und die Rüstungsk Kooperation zu stärken; siehe Ziffer III.a.4 der Politischen Absichtserklärungen des Haager WEU-Programms vom Oktober 1987, in: Western European Union – History, Structures, Prospects, in: WEU Press and Information Service, 4 (1994), S. 7. Die europäische Kommission, die 1991 mit der Studie »Dual-use Industries in Europe« einen ersten, noch zurückhaltenden Vorstoß wagte und dann 1992 die in Fußnote 3 zitierte Studie in Auftrag gab (sich damals aber nicht zu veröffentlichen getraute), trat spätestens mit dem sogenannten »Bangemann-Bericht« 1997 als vehemente Befürworterin einer Europäisierung der Rüstung an die Öffentlichkeit (*European Commission, Implementing European Union Strategy on Defence-related Industries*, COM (97) 583, Brüssel, 12. November 1997). In der wissenschaftlichen Literatur erlebte die Thematik insbesondere in der ersten Hälfte der neunziger Jahre einen Aufschwung, siehe z.B. William Walker und Philip Gummert, Nationalism, Internationalism and the European Defence Market, Paris: Institute for Security Studies of the Western European Union, 1993 (Chaillot Paper 9); Andrew Moravcsik, The European Armaments Industry at the Crossroads, in: *Survival*, 32 (Januar/Februar 1990) 1, S. 65–85; Igor Aschersleben, Europäischer Rüstungsmarkt oder Euro-Protektionismus?, in: *Europäische Sicherheit*, 40 (Dezember 1990) 12, S. 688–691, oder Wilfried Karl (Hg.), Rüstungsk Kooperation und Technologiepolitik als Problem der westeuropäischen Integration, Opladen 1994.

2 Siehe Jan Feldman, Collaborative Production of Defense Equipment within NATO, in: *The Journal of Strategic Studies*, 7 (September 1984) 3, S. 282.

3 So skizzierte Keith Hartley schon 1987 die verschiedenen Einsparpotentiale, die durch die Verbesserung der Rüstungsk Kooperation oder die Etablierung eines gemeinsamen Marktes erzielt werden könnten; Keith Hartley, Public Procurement and Competitiveness: A Community Market for Military Hardware and Technology?, in: *Journal of Common Market Studies*, 25 (März 1987) 3, S. 241–242. In einer vielzitierten, 1992 von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie (von der 1994 aber nur die Zusammenfassung veröffentlicht wurde) kamen er und A. Cox zu dem Ergebnis, daß die Einführung eines grenzüberschreitenden Wettbewerbs bei der Vergabe von Rüstungsaufträgen zu jährlichen Einsparungen von 6,5 bis 9,3 Milliarden ECU führen dürfte; siehe *European Commission, The Cost of Non-Europe in Defence Procurement*, zit. nach: Pierre de Vestel, *Defence Markets and Industries in Europe. Time for Political Decisions?*, Paris: Institute for Security Studies of the Western European Union, 1995 (Chaillot Paper 21), S. 93. Trevor Taylor und Keith Hayward gingen in ihrer Studie, *The UK Industrial Base: Developments and Future Policy Options*, London 1989, S. 78, hingegen davon aus, daß neben den Einsparungen durch wettbewerbliche Auftragsvergabe (die sie mit 10% beziffern) noch größere Effizienzgewinne möglich wären, die aus der mit der Zusammenlegung des Bedarfs verbundenen höheren Stückzahl resultieren würden.

4 Siehe die Reden verschiedener Vorstandsmitglieder europäischer Luft- und Raumfahrtfirmen, beispielsweise von Manfred Bischoff (Vorstandsvorsitzender der Daimler-Benz Aerospace AG), *Aerospace Industry on Its Way into the 21st Century*, und von Richard Evans (Vorstandsvorsitzender von British Aerospace Limited) anlässlich eines Symposiums des

Dennoch sind bis auf den heutigen Tag keine entscheidenden Verbesserungen zu verzeichnen. Zwar hat die europäische Programmkooperation, zumindest dort, wo sie aus technischen oder finanziellen Gründen unvermeidlich war, zugenommen; aber jene Produktivitätssteigerung, die in Europa durch Zusammenlegung des Bedarfs auf der Nachfrageseite und arbeitsteilige Spezialisierung auf der Angebotsseite möglich wäre, ließ sich nicht realisieren, weil die in Frage kommenden Staaten an einer extensiven Definition ihrer nationalen Souveränität festhielten.

Seit 1992 sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bemüht, die Voraussetzungen für eine GASP und seit 1999 auch für eine ESVP zu schaffen. Dies wirft die Frage auf, ob und inwieweit die Verwirklichung der sicherheitspolitischen Ambitionen der Europäer nicht eine bisher weitgehend unterbliebene spürbare Effizienzsteigerung europäischer Rüstungsprozesse bedingt. Denn zum einen ist eine solche Steigerung eine der wenigen Optionen, um zusätzliche, zur Umsetzung der Ambitionen dringend erforderliche Ressourcen freizusetzen, und zum anderen wird sich ohne Synergie eine überlebensfähige rüstungstechnologische und -industrielle Basis (RTIB) in Europa kaum erhalten lassen.

Die Studie untersucht deshalb zunächst, ob die politischen Funktionen der RTIB ihren Erhalt und Ausbau auf europäischer Ebene erfordern, um Europa in die Lage zu versetzen, seine sicherheits- und verteidigungspolitischen Bestrebungen realisieren zu können. Gleichzeitig gilt es dabei zu prüfen, ob dieselben Funktionen angesichts der vorherrschenden nationalen Orientierung nicht einer solchen Europäisierung von Rüstung im Wege stehen. Anders gesagt, die Studie geht der Frage nach, ob die politischen Argumente für den Erhalt und Ausbau europäischer RTIB-Fähigkeiten und damit einer Europäisierung von Rüstung nicht gleichzeitig auch die Gründe sind, die eine solche Europäisierung unter den gegen-

wärtigen politischen Rahmenbedingungen erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen.

Auf Basis dieser Analyse der sicherheits- und verteidigungspolitischen Rollen der RTIB beschreibt die Studie die Unzulänglichkeiten in der europäischen Rüstungszusammenarbeit, analysiert die Handlungszwänge und skizziert anschließend Handlungsoptionen.

Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission am 5.11.1996 in Brüssel, in: Dokumente der Luft- und Raumfahrtindustrie, 14 (1996), oder die von Wolfgang Piller (Mitglied des Vorstands der Daimler-Benz Aerospace AG) bei Gelegenheit des Second Eucosat-Symposium am 20.9.1995 in Bonn gehaltene Rede, Europäische Luft- und Raumfahrtindustrie schafft Wettbewerbskraft für den »Standort Europa«, in: Dokumente der Luft- und Raumfahrtindustrie, 10 (1995), S. 7–11, und besonders dessen Vortrag vor dem Forum der Studiengesellschaft der Deutschen Gesellschaft für Wehrtechnik am 5.3.1998 in Bonn, Europäischer Rüstungsmarkt – Fiktion oder Vision?, in: Dokumente der Luft- und Raumfahrtindustrie, 2 (1998).

Braucht Europa eigenständige rüstungstechnologische und -industrielle Fähigkeiten?

Um eine eigenständige Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik betreiben zu können, muß die Union über ein geeignetes militärisches Instrumentarium verfügen, das sie in diesen Politikfeldern handlungsfähig macht.⁵ »Eigenständigkeit« wird im Rahmen dieser Studie verstanden als die Fähigkeit, sicherheits- und verteidigungspolitisch agieren und das eigene militärische Instrumentarium gestalten zu können, ohne von außereuropäischen Akteuren in einem Maße abhängig zu sein, das dieses europäische Handeln blockieren und die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten Europas gravierend beeinträchtigen würde. Im Umkehrschluß bedeutet dies, daß begrenzte, in ihren Auswirkungen steuerbare Abhängigkeiten von außereuropäischen Akteuren mit einer eigenständigen ESVP durchaus vereinbar sind.⁶ Eine so verstandene ESVP setzt unter anderem eigene europäische militärische Fähigkeiten in den als relevant erachteten

Aufgabenfeldern voraus. Hier gibt es derzeit auf europäischer Ebene vielfältige Bemühungen, die aber nicht Gegenstand dieser Studie sind.

Eine zweite Voraussetzung für eine eigenständige ESVP und eine eigenständige militärische Handlungsfähigkeit der Europäer sei, so wird vielfach behauptet, eine leistungsfähige rüstungstechnologische und -industrielle Basis (RTIB), da diese die sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsoptionen von Regierungen entscheidend mitbestimmen würde.⁷ Dieser potentielle Zusammenhang zwischen sicherheits- und verteidigungspolitischer Handlungsfähigkeit einerseits und den RTIB-Fähigkeiten andererseits würde aber nicht nur die Notwendigkeit einer europäischen RTIB begründen, sondern auch erklären, warum es vielen europäischen Staaten schwerfällt, ihre nationalen RTIBs in einer europäischen aufgehen zu lassen. Denn bis heute ist in Europa fraglich, ob die Nationalstaaten bereit sind, die Grundlage für eine leistungs- und wettbewerbsfähige europäische RTIB zu schaffen, das heißt eine grenzüberschreitende Arbeitsteilung und Spezialisierung⁸ zuzulassen und voranzutreiben, da dies zu ebenfalls grenzüberschreitenden politischen Abhängigkeiten führen würde. Diese möglichen Abhängigkeiten betreffen mehrere Bereiche der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (siehe unten S. 14–16). Ihnen auf den Grund zu gehen, ist daher eine wesentliche Voraussetzung, um Entwicklungsoptionen einer Vertiefung der europäischen Rüstungszusammenarbeit zu skizzieren. Dabei wird zunächst den Auswirkungen industrieller Abhängigkeiten auf die kurzfristige militärische Handlungsfähigkeit nachgegangen. Sodann ist zu fragen, inwie-

5 Der Europäische Rat sprach 1999 in Köln in seiner Erklärung zur Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik davon, daß die EU »zur uneingeschränkten Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung über die entsprechenden Fähigkeiten und Instrumente verfügen muß«. Außerdem müsse »die Union die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten« besitzen (Hervorhebungen durch den Autor); Europäischer Rat in Köln, 3.–4.6.1999, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III: Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, S. 37. Beide Begriffe (uneingeschränkte Wahrnehmung, autonomes Handeln) sind nach Kenntnis des Verfassers bis heute nicht genauer definiert worden.

6 Den Europäern waren die Grenzen einer autonomen Handlungsfähigkeit und ihre Abhängigkeit von der Verfügbarkeit über NATO- (sprich US-)Fähigkeiten angesichts ihrer gravierenden Fähigkeitslücken von Anfang an bewußt; siehe hierzu Denise Groves, *The European Union's Common Foreign, Security, and Defense Policy*, in: BITS Research Report 00.3 (November 2000), S. 8. Insofern ist die hier gegebene Definition von Eigenständigkeit eher als Zielprojektion zu verstehen, die erst erreicht werden kann, wenn die militärische Führungs- und politische Entscheidungsfähigkeit ausgebaut und wesentliche europäische Fähigkeitslücken geschlossen werden; siehe hierzu insbesondere Reinhard Rummel, *Die ESVP als Instrument autonomen Handelns der EU*, in: Erich Reiter/Reinhardt Rummel/Peter Schmidt (Hg.), *Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP*, Hamburg 2002, S. 172–178.

7 Diese Verknüpfung wird implizit schon in der Erklärung des Europäischen Rates in Köln gemacht (siehe Fn. 5), deutlicher aber noch in Punkt 4 der Gemeinsamen Erklärung anläßlich des Britisch-Französischen Gipfels in St. Malo am 3. und 4.12.1998.

8 Mit Arbeitsteilung und Spezialisierung ist hier nicht die Herausbildung eines Systems von europäischen Monopolanbietern durch das freie Spiel der »Marktkräfte« gemeint; vielmehr sollte auf europäischer Ebene in den Feldern, wo die Nachfrage dies zuläßt und die Regierungen es für sinnvoll erachten, der Versuch gemacht werden, mehrere Anbieter zu erhalten und damit Wettbewerb auch in Zukunft zu ermöglichen (siehe unten).

weit eigene RTIB-Fähigkeiten eine Bedingung sind für eine mittel- bis langfristig angelegte (materielle) Ausgestaltung des eigenen militärischen Instrumentariums und anderer Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik. Schließlich wird zu prüfen sein, wie gravierend diese Abhängigkeiten sind und was getan werden müßte, um sie auf europäischer Ebene zu kompensieren.

Die Bedeutung der RTIB für eigenständiges militärisches Handeln

Die RTIB ist über den gesamten Lebensweg militärischer Ausrüstung hinweg von verteidigungspolitischer Bedeutung. Das beginnt mit der Erforschung neuer technischer Möglichkeiten zur Lösung militärischer Probleme und setzt sich fort mit der konkreten Entwicklung und Fertigung militärischer Ausrüstung bis hin zur Materialerhaltung und Modifizierung dieser Ausrüstung nach Auslieferung an die Truppe. Wechselwirkungen zwischen RTIB-Fähigkeiten und unmittelbaren militärischen Handlungsmöglichkeiten ergeben sich vor allem aus der Rolle der RTIB in der Nutzungsphase und bei kurzfristig entstehendem Bedarf nach neuer Ausrüstung oder Ausrüstungsmodifizierung.⁹ War die Industrie schon in der Vergangenheit bei der Vorbereitung und mitunter sogar bei der Durchführung größerer militärischer Operationen ein bedeutender Faktor, so dürfen sich die damit verknüpften Abhängigkeiten der Streitkräfte in Zukunft noch erheblich erhöhen. Insbesondere Budgetzwänge führen dazu, daß mit bestimmten Dienstleistungen immer öfter die Industrie beauftragt wird und die Streitkräfte in ihrem täglichen Betrieb zunehmend auf industrielle Unterstützung angewiesen sind. Diese Aussage trifft nicht in gleichem Maße für alle Einsatzarten zu. So halten sich die Abhängigkeiten der Streitkräfte am unteren Ende der Petersberg-Aufgaben beispielsweise in sehr engen Grenzen, sie nehmen aber mit Dauer und Intensität der Einsätze zu und sind insbesondere bei intensiven und länger andauernden Kampfhandlungen stark ausgeprägt. Die Verfügbarkeit von RTIB-Fähigkeiten vor und während eines Einsatzes sicherzustellen ist

⁹ Siehe hierzu Joachim Rohde, *The Roles of Arms Industries in Supporting Military Operations*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 1997 (SWP-AP 3045), mit zahlreichen Beispielen industrieller Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der militärischen Operationen im Golfkrieg 1991.

daher ein wichtiger Pfeiler militärischer Handlungsfähigkeit.

Die Abhängigkeiten erstrecken sich auf vier Bereiche: die Materialerhaltung eingeführten Geräts, die Deckung des Aufwuchsbedarfs bei Ersatzteilen und Munition, die Modifizierung vorhandener Ausrüstung sowie die kurzfristige Entwicklung und Herstellung neuer Systeme und Komponenten.

Um einen ausreichend hohen Klarstand technisch komplexer Systeme zu erreichen, ist derzeit ein teilweise erheblicher *Materialerhaltungsaufwand* erforderlich. Dies gilt insbesondere dann, wenn das verwendete Gerät eingelagert oder aus anderen Gründen nicht regelmäßig genutzt oder gewartet wurde. Da nicht auszuschließen ist, daß die Ersatzteilbevorratung angesichts akuter Budgetprobleme in einem Umfang abnimmt, der auch durch Optimierung der Bevorratung nicht aufgefangen werden kann, muß die Industrie vor allem bei größeren Einsätzen die Ersatzteilproduktion erhöhen, damit die Truppe das Gerät angemessen warten kann.¹⁰ Darüber hinaus tauchen neue Materialerhaltungsprobleme auf, wenn die Ausrüstung unter taktischen oder klimatischen bzw. geographischen Bedingungen eingesetzt wird, für die sie nicht ausgelegt war. Um in diesen Situationen auftretende Ausrüstungsmängel rasch zu beheben und angemessene Materialerhaltungskonzepte zu entwickeln, ist in der Regel das System-Know-how des Herstellers erforderlich. Der Materialerhaltungsaufwand kann bei neu zu entwickelndem Gerät durch entsprechende Auslegung (z.B. Optimierung auf ein breites Einsatzspektrum, hohe Zuverlässigkeit der Komponenten) reduziert werden. Läßt sich der Materialerhaltungsaufwand aber drastisch verringern, so stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, die in der Industrie ohnehin vorhandene Infrastruktur in der Truppeninstandsetzung zu duplizieren. Hier spricht insbesondere bei technisch komplexen Systemen viel für ein zweistufiges Materialerhaltungskonzept, bei dem die Instandsetzung primär in der Industrie erfolgt, während die Truppe lediglich die Teile austauscht.¹¹ Damit wird der erforderliche Klarstand der

¹⁰ Bei Produkten, deren Fertigung bereits eingestellt wurde, werden beim Nachproduzieren Mindeststückmengen erforderlich, so daß eine »Kannibalisierung« unter Umständen wirtschaftlicher ist, zumindest solange immer nur kleine Kontingente in einen Einsatz gehen.

¹¹ Mit dem Eurofighter wird ein derartiges Konzept derzeit bei der deutschen Luftwaffe eingeführt; siehe Herbert May, *Neue Konzepte für die Eurofighter-Logistik*, in: *Soldat und Technik*, 46 (März 2003) 3, S. 30–36.

Ausrüstung in Zukunft aber noch stärker von pünktlicher Unterstützung durch die Industrie abhängen.¹²

Art und Umfang des *Aufwuchsbedarfs bei Ersatzteilen und Munition* und damit Qualität und Ausmaß der Abhängigkeit von industrieller Unterstützung werden ebenfalls durch finanzielle, technische und operative Faktoren bestimmt. Zum einen ist schon heute vielfach Truppenalltag, daß Ausrüstung wegen Ersatzteilmangels im Frieden nicht umfassend gewartet werden kann; wenn diese Ausrüstung zum Einsatz kommen soll oder die Truppe in Vorbereitung eines Einsatzes verstärkt übt, ist eine Erhöhung der Ersatzteilproduktion erforderlich.¹³ Zum anderen kann sich aus operativen Gründen ein unerwarteter Verschleiß bei bestimmten Komponenten ergeben, zum Beispiel, wenn die Ausrüstung für den Einsatzraum nicht optimiert, gegnerischen Systemen und/oder Einsatztaktiken unterlegen ist oder für taktische bzw. operative Aufgaben eingesetzt werden muß, für die sie nicht ausgelegt ist. Der Munitionsverbrauch läßt sich ebenso wenig gesichert kalkulieren, und der Budgetdruck wird auch hier eher zu einer Verringerung der Bevorratung führen. Zwar ließe sich der Aufwuchsbedarf durch eine ausreichende Bevorratung von Ersatzteilen und Munition für ein breites Einsatzspektrum mit angemessenen Sicherheitsmargen erheblich reduzieren, bei begrenzten Einsätzen vermutlich gar auf Null, aber eine solche Bevorratung ist angesichts der Haushaltszwänge in den meisten westlichen Staaten nicht zu erwarten. Außerdem ist selbst dann nicht auszuschließen, daß bei der Bestimmung von Mengen gerüsten falsche Annahmen zugrunde gelegt werden oder der vorgegebene Planungsrahmen (z.B. 30 Tage Durchhaltefähigkeit) nicht ausreicht. In diesen Fällen wird die Industrie in die Bresche springen müssen.

¹² Dabei ist für Zwecke dieser Studie weitgehend unerheblich, wie der Zugriff auf das entsprechende Industriepersonal (bzw. abgestellte Soldaten oder Reservisten) im Konflikt- oder Einsatzfall geregelt ist. Entscheidend ist, daß für die Erbringung der Dienstleistung die langfristige Verfügbarkeit der industriellen (Materialerhaltungs-)Fähigkeiten und Infrastruktur Voraussetzung ist.

¹³ Bei vielen europäischen Streitkräften ist dies seit langem Realität. Die Mittel für die Ersatzteilbevorratung wurden so weit zurückgefahren, daß der Klarstand der Ausrüstung in großen Teilen der Truppe trotz Kannibalisierung gering ist; siehe z.B. für die Bundeswehr die Jahresberichte des oder der Wehrbeauftragten und die dortigen Ausführungen zur Material- und Ersatzteillage. Auch in Frankreich monierte das Parlament im Herbst 2002 die unzureichende Ersatzteilversorgung. Sie sei einer der Hauptgründe für den geringen Klarstand; Pierre Tran, Report Offers Ways to Improve State of French Weaponry, in: Defense News, 4.11.2002, S. 3.

Daher wird auch in Zukunft aus Sicht der Streitkräfte eine bestimmte industrielle Aufwuchsfähigkeit sicherzustellen sein.

Die *Modifizierung* der vorhandenen Ausrüstung sowie die *kurzfristige Entwicklung und Herstellung neuer Systeme und Komponenten* sind weitere Bereiche, in denen Streitkräfte von industrieller Unterstützung abhängig sind. Zum einen werden auch in Zukunft, wie schon in der Vergangenheit, teure Waffenplattformen zunächst nicht immer mit allen wichtigen Ausrüstungskomponenten oder ausreichender Bewaffnung beschafft werden können – Komponenten, die dann im Bedarfsfall umgehend nachzurüsten und damit zu beschaffen wären.¹⁴ Bei älterer Ausrüstung kommt es immer öfter zur Aufschiebung oder Steigerung notwendiger Kampferweiterungs- bzw. -steigerungsmaßnahmen, die erforderlichenfalls ebenso rasch nachzuholen wären.¹⁵ Angesichts bestehender Ausrüstungsdefizite ist die Abhängigkeit derzeit über das gesamte Einsatzspektrum hinweg vergleichsweise hoch. Sie läßt sich in dem Maße reduzieren, in dem neue Ausrüstung für eine große Bandbreite klimatischer Einsatzbedingungen und taktischer Einsatzkonzepte ausgelegt oder zumindest adaptierbar gemacht wird und bei älterer Ausrüstung geeignete Kampferweiterungsmaßnahmen durchgeführt und/oder für beide Ausrüstungsgruppen entsprechende Komponenten in ausreichender Menge bevorratet werden. Dies gilt nicht für solche Modifizierungen, die aufgrund unvorhergesehener gegnerischer Fähigkeiten durchgeführt werden müssen. Davon dürften in Zukunft vor allem die High-Tech- und Software-Komponenten moderner Ausrüstung betroffen sein.

Im Umgang mit diesen Abhängigkeiten der Streitkräfte von industrieller Unterstützung in der Vor-

¹⁴ Ergänzend wird man dabei in besonders dringenden Fällen eine Marktsichtung vorhandener Ausrüstung machen müssen und bestehende Fähigkeitslücken durch den Kauf vorhandener Systeme kurzfristig schließen. Dabei wird vielfach auch auf Ausrüstung aus anderen Ländern zurückgegriffen werden müssen. So kaufte die britische Luftwaffe für die Luftkriegsoperationen über dem Kosovo als Übergangslösung bis zur Einführung eines eigenen Systems amerikanische Luft-Boden-Raketen; siehe *UK Parliament, Select Committee on Public Accounts, Appendix 1: Supplementary Memorandum Submitted by Ministry of Defence (PAC 1999-200/101)*.

¹⁵ So mußten die britischen Kampfpanzer vom Typ Challenger-2 für die Einsätze im Irak mit speziellen Sandfiltern und anderen Vorrichtungen versehen werden, um die Staubaufnahme der Triebwerke zu reduzieren; *UK Ministry of Defence, Operations in Iraq – Lessons for the Future*, London 2003, S. 23.

bereitung und Durchführung militärischer Operationen¹⁶ sind zumindest zwei Optionen vorstellbar:

- die breitestmögliche Streuung der Abhängigkeiten auf mehrere, auch ausländische Firmen oder
- die systematische Einbeziehung einer Auswahl von (vermutlich in erster Linie nationalen) Firmen in die Eventualfallplanung für zukünftige Konflikte.¹⁷

Die erste Option besteht nur dort, wo bestehende Ausrüstungsdefizite mit Blick auf einen konkreten Einsatzfall kurzfristig durch den Kauf neuer Ausrüstung behoben werden sollen. Die Wartung (inklusive Ersatzteillieferung) oder Modifizierung vorhandener Ausrüstung wird in der Regel von den Firmen vorgenommen werden müssen, von denen sie bezogen wurde. Deshalb werden sich die Streitkräfte in vielen Fällen auf die zweite Option abstützen müssen. Hier sollte es ausreichen, sich auf die Systemfirmen, die wichtigsten Baugruppenlieferanten und einige Zulieferer von Schlüsselkomponenten zu beschränken. Ziel wäre es, bereits im Vorfeld von Krisen und Konflikten Verfahren und Kommunikationswege zwischen Streitkräften und Industrie zu entwickeln, die für eine effiziente Wahrnehmung der industriellen Unterstützungsfunktionen unerlässlich sind und diese – wo erforderlich – auch vertraglich abzusichern. Eine solche Planung sollte auch die Entsendung von Industrieteams in den Einsatzraum einkalkulieren, die zum Beispiel zur Behebung unerwarteter Ausrüstungsmängel oder zur Installierung von Modifizierungssets durchaus notwendig werden könnten. Für die betroffenen Rüstungsfirmen bedeutet die Einbeziehung in entsprechende Planungen ein kontinuierliches Monitoring ihrer Lagervorräte und des Instandsetzungs- oder Produktionszustands bestimmter Schlüssel-systeme und -komponenten.

Eine solche Politik erfordert die gewissenhafte Kooperation und Unterstützung seitens der Industrie, ihrer Mitarbeiter und Zulieferer. Deshalb wäre es notwendig, solche Firmen auszusuchen, von denen man

annehmen darf, daß sie ihre Unterstützungsaufgaben auch im Krisen- und Kriegsfall zuverlässig wahrnehmen werden. Die Auswahl der Unternehmen wird daher in der Regel auf einer langjährigen Erfahrung in der Zusammenarbeit mit ihnen fußen. Die Beziehungen zwischen den Streitkräften und diesen Firmen werden fortan sehr eng sein. Ob und inwieweit sich unter diesen Bedingungen eine wettbewerbliche Auftragsvergabe langfristig erhalten läßt, wird im wesentlichen von der Größe des Marktes und der Komplexität der Ausrüstung bestimmt werden.

Militärische Handlungsoptionen sind also auch an das Vorhandensein industrieller Fähigkeiten in allen wichtigen Feldern gebunden. Langfristig wird die Erhaltung derartiger Fähigkeiten in Europa wohl nur gelingen, wenn die technologische Kompetenz und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie durch eine grenzüberschreitende Restrukturierung und Rationalisierung gestärkt werden. Die Entwicklung einer solchen Industriestruktur wird aber dadurch behindert, daß der Nationalstaat in Europa weiterhin die maßgebliche militärische Handlungseinheit ist und nach dem Wunsch der meisten europäischen Regierungen auch bleiben soll. Denn käme es zu einer grenzüberschreitenden Neuordnung und Kapazitätsbereinigung in der europäischen Rüstungsindustrie, entstünden strategische Abhängigkeiten von ausländischen Firmen,¹⁸ auf deren Kapazitäten nicht gesichert zurückgegriffen werden könnte.¹⁹ Im Fall von Ad-hoc-Koalitionen könnte dann die Situation eintreten, daß die Streitkräfte eines Koalitionsstaats von rüstungsindustrieller Unterstützung aus einem Land abhängig sind, das eine solche aufgrund des eigenen militärischen Engagements und entsprechender Auslastung der heimischen Industrie nur begrenzt gewähren kann, sie aus anderen politischen Gründen nur zögerlich gewährt oder gar grundsätzlich verweigert. Die Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Rationalisierung werden deshalb

16 Welche Dimensionen diese Abhängigkeit annehmen kann, läßt sich am Beispiel der britischen Streitkräfte demonstrieren, die in der Vorbereitungsphase des jüngsten Irak-Kriegs 190 sogenannte Urgent Operational Requirements mit einem Auftragswert von 510 Millionen Pfund genehmigt und ausgeschrieben haben, darunter solche, mit denen lange bekannte Ausrüstungslücken geschlossen wurden; ebd., S. 6.
17 Derartige Überlegungen wurden beispielsweise in Großbritannien aufgrund der Erfahrungen im Golfkrieg 1991 schon Mitte der neunziger Jahre angestellt; siehe *UK Parliament, Defence Committee Fifth Report (DefCom): »Implementation of Lessons Learned from Operation Granby«*, House of Commons, 1994, S. 83.

18 Gemeint sind Firmen im Ausland, nicht Rüstungsunternehmen mit ausländischen Anteilseignern in Deutschland. Das Problem der Abhängigkeit bei der mittel- bis langfristigen Gestaltungsfähigkeit des militärischen Instrumentariums kann sich allerdings auch auf Rüstungsfirmen im Inland erstrecken, wenn Zuverlässigkeit und – soweit diese davon beeinträchtigt ist – Besitzverhältnisse unsicher sind.
19 Allerdings lassen sich entsprechende Unterstützungsleistungen ausländischer Firmen durch Verträge sicherstellen. Ein gewisses politisches Restrisiko wird aber immer bleiben, auch wenn es sich durch ein hohes Maß an gegenseitiger Abhängigkeit in Europa begrenzen ließe. Das Argument gilt deshalb vor allem im transatlantischen Kontext.

davon bestimmt, welchen Grad an autonomer militärischer Handlungsfähigkeit die einzelnen europäischen Regierungen anstreben:

Regierungen, die in der Lage bleiben wollen, militärische Operationen ohne die politische und vor allem massive industrielle Unterstützung anderer europäischer Staaten durchzuführen, oder umgekehrt nicht bereit sind, sich über den Umweg industrieller Unterstützungszusicherungen in militärische Unternehmungen anderer hineinziehen zu lassen, werden kaum dazu neigen, die mit einer transnationalen Restrukturierung einhergehenden Abhängigkeiten aufkommen zu lassen.²⁰ Andererseits jedoch würden Staaten, die eine solche Unterstützung ablehnen, relativ rasch aus dem Geflecht industrieller Arbeitsteilung in Europa ausgegrenzt und isoliert werden. Auch die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die mit ihr verknüpften vielfältigen Konsultations- und Koordinierungsbemühungen dürften einer solchen Verweigerungshaltung entgegenwirken und den Druck zugunsten eines gemeinsamen Handelns verstärken. Langfristig ist deshalb damit zu rechnen, daß solche Unterstützungsverweigerungen eher die Ausnahme darstellen werden.

Wahrscheinlicher ist hingegen, daß die jenseits der ESVP auf unabhängige militärische Handlungsoptionen bedachten Staaten versuchen werden, die eigenen Industrien in diesem europäischen Restrukturierungsprozeß so zu fördern, daß diese die Kristallisationskerne für die sich herausbildenden europäischen Centers of Competence und damit die Standorte bilden, an denen bestimmte Entwicklungs- und Fertigungskompetenzen europaweit zusammengefaßt werden, so daß die notwendige Kapazitätsbereinigung auf Kosten anderer Standorte geht.²¹ Damit entstün-

den militärisch signifikante industrielle Abhängigkeiten nur für die Partner. Dies mag zwar zumindest aus Sicht der europäischen Staaten mit den wichtigsten Militär- und Rüstungspotentialen die sicherheits- und verteidigungspolitisch ideale Lösung sein, aus der Perspektive anderer europäischer Akteure wäre ein Geflecht gegenseitiger industrieller Abhängigkeiten aber vorzuziehen. Denn nur in einem solchen System würde der politische Druck, den Lieferverpflichtungen nachzukommen, ausreichend hoch sein.

Fazit: In Zukunft werden Streitkräfte in der Vorbereitung militärischer Operationen größeren Umfangs von industrieller Unterstützung abhängen. Während einer Übergangszeit gilt dies auch für begrenzte Einsätze. Unvorhergesehene Materialerhaltungsprobleme, vor allem aber Ausrüstungsmängel oder -lücken sowie eine falsch kalkulierte Ersatzteil- und Munitionsbevorratung lassen sich in einer konkreten Krise oder im Vorfeld eines sich abzeichnenden Einsatzes nur durch fristgerechte und adäquate industrielle Unterstützung korrigieren. Die Sicherstellung der Verfügbarkeit industrieller Fähigkeiten während der Einsatzvorbereitung wird zu einem wichtigen Element militärischer Handlungsfähigkeit werden. Es gilt, solche Firmen zu identifizieren, die auch in Krisen- und Konfliktfällen und, wenn es sein muß, vor Ort Unterstützungsaufgaben zuverlässig wahrnehmen. Infolge dieses Bedarfs dürfte es – wo noch nicht geschehen – zur Herausbildung exklusiver Beziehungen zwischen den Streitkräften und einer Anzahl nationaler Unternehmen kommen. Dieser Zusammenhang könnte der Herausbildung einer europäischen RTIB enge Grenzen setzen, wenn wichtige Staaten ihren Fokus weiterhin auf nationale Handlungsfähigkeit in Ad-hoc-Koalitionen legen und sich in dieser Hinsicht nicht von anderen europäischen Staaten abhängig machen wollen. Da dieselben Staaten aber finanziell nicht mehr in der Lage sind, ausreichend breite nationale RTIBs zu erhalten, werden auch sie nicht umhinkönnen, die unvermeidlichen industriellen Abhängigkeiten, so gut es geht, politisch bzw. vertraglich zu flankieren. Die diesbezüglichen Verträge über Liefer- und Unterstützungsleistungen zwischen nationalen Streitkräften und Firmen in Europa müssen ergänzt werden durch ein vertragliches Geflecht zwischen europäischen Regierungen, das die Liefer- und Unterstützungsleistungen auch im Konfliktfall sicherstellt. Ein derartiges »System« ist

bewerb um den Standort der zukünftigen »europäischen« Kompetenzzentren.

²⁰ Daß eine Verweigerung von Unterstützungsleistungen oder Zulieferungen gravierende Folgen haben kann, zeigt der Fall des britischen »Waffenembargos« gegen Israel Anfang 2003. Die britische Weigerung, Ersatzteile für die Schleudersitze des Jagdbombers Phantom-II zu liefern, drohte zur Folge zu haben, daß diese Flugzeuge nicht mehr hätten eingesetzt werden können; CBS News.com vom 3.1.2003 <www.cbsnews.com/stories/2002/12/18/world/main533437.shtml>.

²¹ Bisher wurde dies durch nationale Auftragsvergabe und bei Kooperationsprogrammen durch Aushandeln der industriellen Arbeitspakete nach dem »Juste-retour«-Prinzip (siehe dazu Fn. 31) verhindert. Da in Zukunft industrielle Kooperationen dominieren werden, die nicht auf politischer Ebene durch MoUs flankiert sind, gewinnt der Gesichtspunkt des Standort- und Verdrängungswettbewerbs zunehmend an Bedeutung. Damit werden die nationalen politischen Rahmenbedingungen, unter denen die Unternehmen operieren, zu einem wesentlichen Faktor im innereuropäischen Wett-

zumindest so lange erforderlich, wie in Europa der sicherheits- und verteidigungspolitische Rahmen für ein gemeinsames militärisches Agieren und eine integrierte Rüstungspolitik fehlt, in dem solche Abhängigkeiten militärisch bedeutungslos werden.

Eigenständige Gestaltung des militärischen Instrumentariums und die Bedeutung der RTIB

Aber nicht nur die Wahrung eigenständiger militärischer Handlungsoptionen ist an das Vorhandensein eigener rüstungstechnologischer und -industrieller Fähigkeiten gebunden, sondern auch die Modernisierung der Streitkräfte. Die Notwendigkeit, eine RTIB zu pflegen und gegebenenfalls auszubauen, resultiert vor allem aus ihrer Funktion, militärische Ausrüstung zu entwickeln, zu produzieren, zu warten und ihren Kampfwert zu erhalten oder zu steigern. Natürlich kann militärische Ausrüstung auch aus dem Ausland (bzw. außereuropäischen Ausland) bezogen werden. Für eine qualifizierte nationale (bzw. europäische) Industrie, auf die die nationalen (bzw. europäischen) Streitkräfte jederzeit gesicherten Zugriff haben, sprechen jedoch, zumindest auf den ersten Blick, mehrere Gründe:

1. Die konzeptionelle Weiterentwicklung der Streitkräfte und damit auch die mit diesem Instrumentarium verknüpften politischen Handlungsoptionen werden stark geprägt vom technologischen Fortschritt und der zukünftig verfügbaren Ausrüstung. Wer hier rechtzeitig die richtigen Weichenstellungen vornehmen will, um den eigenen militärischen Anforderungen mittel- bis langfristig adäquates Gerät zur Verfügung stellen zu können, ist auf das Know-how angewiesen, das primär in der Industrie angesiedelt ist.
2. Ohne eine nationale (bzw. europäische) Industrie müßten die Streitkräfte bei der Bedarfsdeckung mitunter Gerät beschaffen, das auf andere taktische bzw. operative Konzepte hin optimiert ist.²²
3. In manchen Fällen wird der Zugang zu neuester Technologie verwehrt sein, weil Regierungen oder

²² Allerdings könnte dieser Satz bei einer stark vom Export abhängigen nationalen Industrie auch andersherum gelten: Um auf den für sie überlebenswichtigen Exportmärkten Erfolg zu haben, bietet sie ihren Streitkräften Ausrüstung an, die nicht auf deren Anforderungen optimiert ist, sondern sich an dem orientiert, was sich auf diesen Märkten am ehesten verkaufen läßt.

Firmen aus sicherheitspolitischen oder wirtschaftlichen Gründen die jeweils aktuellste Systemgeneration zurückhalten.

4. Die Fähigkeit der Beschaffungsbehörden, Ausrüstungsangebote ausländischer (bzw. außereuropäischer) Firmen technisch und wirtschaftlich zu beurteilen, hängt langfristig entscheidend von einem kontinuierlichen Informationsaustausch mit der Industrie ab. Dieser Austausch ist aufgrund der Beschränkungen des Technologietransfers mit ausländischen, insbesondere außereuropäischen Firmen kaum zu gewährleisten.
5. Das heute viel diskutierte Rationalisierungspotential, das zum Beispiel im Outsourcen von Materialerhaltungsarbeiten oder in einer geringeren Bevorratung von Ersatzteilen bei gleichzeitiger Gewährleistung von Just-in-time-Lieferungen²³ durch die Industrie steckt, ist nur realisierbar, wenn entsprechende industrielle Fähigkeiten und Kapazitäten vorhanden sind. Daher sind bestimmte Entwicklungs- und Rationalisierungsoptionen der Streitkräfte auf nationaler wie europäischer Ebene von der Existenz einer entsprechenden RTIB abhängig.
6. Des weiteren stellt die RTIB aber auch das Instrument dar, mit dem Regierungen rüstungsindustrielle Entwicklungen und Beziehungen im europäischen wie transatlantischen Kontext beeinflussen können, zum Beispiel mit dem Ziel, ein ausgewogenes Verhältnis industrieller Abhängigkeiten zu schaffen.²⁴ Sollte im Rüstungsbereich auch in Zukunft die Projektkooperation innerhalb Europas oder mit den USA dominieren, so sind RTIB-Kompetenzen Voraussetzung für die Fähigkeit eines Staates, an dieser Zusammenarbeit teilzunehmen.
7. Außerdem liefern eigene rüstungsindustrielle Fähigkeiten das Know-how, um gegnerische rüstungsindustrielle Fähigkeiten und Entwicklungen beurteilen zu können. Sie werden so zu einem wichtigen Frühwarninstrument.

²³ Just-in-time wird sich angesichts der Unplanbarkeiten im Rüstungsbereich und der militärischen Logistik in nur sehr viel geringerem Umfang anwenden lassen als im zivilen Bereich.

²⁴ Siehe zum Beispiel das Rational für das europäische Radarprogramm SOSTAR-X, in: Griephan-Briefe, 37 (2001) 50, S. 2–4. Generell trifft das Argument heute aber immer weniger zu, da es zu wenig neue Rüstungsprogramme gibt, mit denen die notwendigen industriellen Anpassungsprozesse auch politisch gesteuert werden können. Letztere folgen damit zunehmend einem unternehmerischen und weniger einem sicherheitspolitischen Kalkül.

De facto sind nur wenige dieser Gründe wirklich stichhaltig. Die Überlegungen zur konzeptionellen Weiterentwicklung der Streitkräfte und damit zu ihrer mittel- bis langfristigen Ausrüstung (Punkt 1) unterscheiden sich zumindest in den wichtigsten europäischen Ländern mit Rüstungsgüterproduktion immer weniger; deshalb sind auch die Konzepte ausländischer Anbieter für neue Ausrüstung vielfach ohne weiteres integrierbar und nützlich. Daß die in diesen Staaten entwickelten Geräte auf unterschiedliche taktische Konzepte hin optimiert sind (Punkt 2), wird heutzutage angesichts der Angleichung der militärischen Aufgaben und der daraus abzuleitenden Fähigkeitsforderungen immer unwahrscheinlicher. Gleichwohl ist es erforderlich, daß auch ausländische Firmen frühzeitig in die Überlegungen zu neuen Produktlösungen einbezogen werden. Es ist zwar richtig, daß die USA den Zugang zu neuester Technologie vielfach verwehren (Punkt 3), aber innerhalb Europas geschieht dies in der Regel nicht. Außerdem ist zu fragen, ob dieser Gesichtspunkt bei der Ausrüstung der europäischen Streitkräfte angesichts der knappen Budgets immer im Vordergrund stehen wird. Und das Argument, zur Frühwarnung sei eine eigene nationale RTIB unverzichtbar (Punkt 7), gilt heute mangels leistungsfähiger potentieller Gegner kaum noch.

Insgesamt betrachtet sind diese Gründe für die Erhaltung nationaler RTIBs innerhalb Europas also wenig überzeugend. Sie vermögen die mit einer Europäisierung von Rüstung verbundenen Vorteile kaum aufzuwiegen. Dies gilt selbst im transatlantischen Kontext zumindest so lange, wie sich die Streitkräfteanforderungen dies- und jenseits des Atlantiks nicht wesentlich auseinanderentwickeln. Wenn aber die *verteidigungspolitischen* Funktionen der RTIB in Hinsicht auf die eigenständige Weiterentwicklung der Streitkräfte einer weiteren Europäisierung nicht im Wege stehen, stellt sich die Frage, ob dies auch für die anderen Funktionen von Rüstung gilt.

Neben den verteidigungspolitischen Funktionen können der RTIB auch *sicherheits-* und *außenpolitische* Funktionen zukommen. Die Bereitstellung militärischer Hardware ist eine der Voraussetzungen für die mittel- bis langfristige Einflußnahme auf die politischen und militärischen Handlungsoptionen von Allianzen oder Ad-hoc-Koalitionen. Die RTIB liefert die Ausrüstung zur Unterstützung von Verbündeten oder zur Beeinflussung regionaler Kräfteverhältnisse und ermöglicht zum Beispiel die Etablierung von Rüstungskoperationen als Symbol enger politischer Beziehungen.

Über diese primären Aufgaben hinaus erfüllt die RTIB aber auch sekundäre politische Funktionen, die im Einzelfall von nicht minderer Bedeutung sein können. So läßt sie sich beispielsweise zur Unterstützung der Außenhandelspolitik einsetzen, indem Rüstungsexporte als Türöffner für wirtschaftlich bedeutendere Exporte ziviler Güter benutzt werden. Sie kann ein Instrument der Technologie- und Industriepolitik sein, wenn sie zur Förderung wichtiger Wirtschaftszweige herangezogen wird – vorausgesetzt, die Firmen sind sowohl im zivilen wie im militärischen Bereich tätig und ermöglichen damit eine Überkreuzsubventionierung und finanzielle (oder technologische) Spill-overs zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ihres zivilen Zweigs. Sie ist aber auch insoweit ein Mittel der Wirtschafts- und Strukturpolitik, als sie in unterentwickelten Regionen Arbeitsplätze sichert. Diese sekundären Zwecke der RTIB können sowohl durch die Entwicklung und Fertigung von Ausrüstung oder Ausrüstungsteilen im Inland erreicht werden als auch durch Off-set-Regelungen beim Kauf von Ausrüstung im Ausland. Allerdings ist schon seit Jahren zu beobachten, daß sich angesichts der teilweise dramatischen Budgetengpässe viele dieser sekundären Funktionen auf Rüstungsprozesse nur noch sehr begrenzt auswirken.

Fazit: Die vielfältigen Rollen der RTIB in den verschiedenen Feldern nationaler Politik waren in der Vergangenheit das wichtigste Hindernis für eine grenzüberschreitende Entwicklung und Herstellung von Rüstungsgütern in Europa. Halten die europäischen Staaten weiterhin daran fest, Rüstungs- und Rüstungsindustriepolitik primär national zu gestalten, wird sich diese Situation kaum verbessern. Aber die politische Bedeutung der RTIB und ihr darauf gründender besonderer Status können unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht länger als Ausrede für die Ineffizienz von Rüstung in Europa erhalten. Denn eine leistungsfähige RTIB läßt sich auch auf europäischer Ebene organisieren und zwar unter Beibehaltung nationaler militärischer Handlungsoptionen. Mehr noch, in allen relevanten Politikfeldern hätte eine europäische Lösung weitreichende Vorteile, ohne gleichzeitig aus einzelstaatlicher Perspektive schwer kalkulierbare Risiken mit sich zu bringen:

- Die Versorgungssicherheit und damit das Vertrauen der Streitkräfte auf fristgerechte und adäquate industrielle Unterstützung, die in kritischen Situationen zur Voraussetzung militärischer Handlungsfähigkeit werden könnte, würde gestärkt, da eine europäische Lösung die Wettbewerbs- und damit

die Überlebensfähigkeit der RTIB erheblich verbessern würde. Eine Europäisierung der RTIB würde ein grenzüberschreitendes wechselseitiges System von Abhängigkeiten schaffen, in dem die gegenseitige industrielle Unterstützung im Krisen- und Konfliktfall sehr wahrscheinlich wäre. So wäre, insgesamt betrachtet, auf europäischer Ebene ein höheres Maß an Versorgungssicherheit gegeben, als dies im nationalen Rahmen angesichts unvermeidbarer industrieller Schrumpfungsprozesse in Zukunft möglich sein wird.

- ▶ Die Fähigkeit zur eigenständigen Weiterentwicklung des militärischen Instrumentariums würde durch eine europäische Lösung ebenfalls gestärkt. Eine leistungs- und wettbewerbsfähigere RTIB wäre in der Lage, innovativere Beiträge zur Schließung von Fähigkeitslücken zu entwickeln und angemessener auf europäische Anforderungen einzugehen als die stärker vom Export abhängigen nationalen Firmen. Mit einer solchen RTIB hätten die europäischen Streitkräfte auch Zugang zu neuesten Technologien, und die Nachfrageseite könnte ihre Urteilsfähigkeit im Dialog mit der RTIB langfristig sichern. Diese Vorteile ließen sich in Zukunft nur schwer auf rein nationaler Basis realisieren.
- ▶ Letztendlich würden langfristig wettbewerbsfähige Firmen auch den wirtschaftlichen und industrie- bzw. technologiepolitischen Zielen einzelner Regierungen oder Regionen besser dienen, auch wenn manche Regionen von den Rationalisierungsmaßnahmen negativ betroffen sein werden. Aber das würden sie vermutlich ohnehin, denn im nationalen Kontext wird es ebenfalls zu entsprechenden Kapazitätsbereinigungen kommen, weil die einzelstaatlichen Haushalte angesichts der Ressourcenengpässe ein Überleben nicht mehr sicherstellen können.

Europäische Unzulänglichkeiten und Handlungszwänge

Rüstung in Europa: Ausgangslage

Rüstungsbeschaffung und weite Bereiche der Rüstungspolitik gehören bis heute in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen europäischen Staaten. Eine Souveränitätsübertragung an europäische Institutionen hat in diesem Politikbereich bisher nicht stattgefunden. Auch eine systematische Koordinierung der Rüstungs- und Rüstungsindustriepolitik auf europäischer Ebene wird nicht praktiziert. Dies ist um so problematischer, als Rüstungsprozesse und damit auch die wehrtechnische Industrie wie beschrieben in einer vielschichtigen Beziehung zur Politik stehen, einer Beziehung, die in den einzelnen europäischen Staaten sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und dringend der gemeinsamen Gestaltung, zumindest aber der engen Koordinierung auf europäischer Ebene bedarf.

Denn nicht nur wirken sich die RTIB-Fähigkeiten, wie skizziert, auf die militärischen Handlungsfähigkeiten und die Fähigkeit zur Weiterentwicklung des militärischen Instrumentariums aus; umgekehrt beeinflussen auch die Regierungen rüstungsindustrielle Entwicklungen entscheidend mit:

- ▶ Als wichtigster und mitunter einziger Kunde definieren Regierungen über die Festlegung der militärischen Anforderungen das Produktdesign und über die Stückzahlen die erforderlichen Produktionskapazitäten. Dadurch und durch den gesetzlichen Rahmen, den sie in ihrer Eigenschaft als Regulator definieren, beeinflussen sie entscheidend die Struktur der rüstungsindustriellen Basis, ihre Kapazitäten und die Überlebenschancen einzelner Firmen. Indem sie einzelne Entwicklungs- oder Beschaffungsverträge unterzeichnet oder nicht, kann die Politik die Herausbildung industrieller Allianzen befördern oder hemmen.²⁵
- ▶ Als Regulator definieren die Regierungen über die Festlegung der exportpolitischen Rahmenbedingungen die Größe des Marktes, in dem die Rüstungs-

industrie operiert. Über Beschaffungsrichtlinien und über die Spezifikationen bestimmen sie das Ausmaß der möglichen Integration von Rüstungsindustrie und ziviler Hochtechnologieindustrie sowie den möglichen Technologietransfer zwischen diesen Sektoren.

- ▶ In unterstützender Funktion hilft der Staat der heimischen Industrie, Zugang zu ausländischen Märkten zu erhalten. In einigen Ländern, zum Beispiel in den USA, beteiligt er sich darüber hinaus an der Finanzierung der industriellen Restrukturierung.
- ▶ Als Eigentümer oder wichtigster Anteilseigner von Rüstungsbetrieben beeinflusst der Staat unternehmerische Entscheidungen auch im Einzelfall und ist so in der Lage, industrielle Prozesse unmittelbar zu steuern.

Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsspielräume werden entscheidend von den rüstungsindustriellen Fähigkeiten bestimmt, während gleichzeitig die Politik starken Einfluß nimmt auf die Handlungsoptionen der Industrie. Diese Wechselwirkung wird in einigen europäischen Staaten auch auf politischer Ebene bewußt reflektiert (z.B. in Großbritannien), in anderen sogar strategisch konzipiert (z.B. in Frankreich) und in wieder anderen (z.B. lange Zeit in Deutschland) kaum wahrgenommen. Entsprechend unterschiedlich ausgeprägt sind die nationalen Industriepolitiken gegenüber der Rüstungswirtschaft.

Die Forderung, eine rüstungsindustrielle Basis auf europäischer Ebene aufzubauen bzw. zu erhalten, wurde schon vor langer Zeit erhoben und in regelmäßigen Abständen wiederholt. Doch erst seit dem Vertrag von Amsterdam (1999) und dem neuen Artikel 17 EU-Vertrag kommt auch der Europäischen Union eine (mit-)gestaltende Rolle in diesem Bereich zu. Der Artikel bestimmt, daß »die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik in einer von den Mitgliedstaaten als angemessen erachteten Weise durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit zwischen ihnen unterstützt wird«.

Die Entwicklung einer Rüstungsindustriepolitik auf europäischer Ebene gestaltet sich bislang aber äußerst schwierig. Das liegt daran, daß der Artikel 223 des EG-Vertrags (inzwischen, seit dem Vertrag von Amster-

²⁵ Auch hier werden sich die Einwirkungsmöglichkeiten in dem Maße vermindern, in dem der Staat z.B. beim Kauf von Dual-use-Gütern nur noch zu einem (möglicherweise nicht einmal wichtigen) Kunden unter vielen herabsinkt.

dam, Artikel 296 EG²⁶) den EU-Staaten bisher eine Grundlage dafür bot, für den Bereich der Rüstung jeweils einen eigenen (nationalen oder multinationalen) rechtlichen Rahmen außerhalb der Regelungen des Gemeinsamen Marktes zu schaffen und ihre nationalen Märkte auf diese Weise umfassend abzuschotten. Europäische Regelungen für diesen Sektor fehlen weitgehend, da die Nationalstaaten bis heute auf der Nicht-Zuständigkeit der Kommission beharren.

Entsprechend dieser nationalen Orientierung ist Rüstung in Europa derzeit geprägt von

- ▶ einer Fragmentierung in nationale Märkte,
- ▶ redundanten Forschungs- und Industriekapazitäten,
- ▶ einer Verteilung knapper Ressourcen nach dem »Gießkannenprinzip«, sprich auf zu viele F&T- und Rüstungsprogramme,
- ▶ relativ kleinen Produktionsserien,
- ▶ unterschiedlichen militärischen Anforderungen,
- ▶ vielfach divergierenden nationalen Interessen in Politik, Militär und Wirtschaft,
- ▶ unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen (z.B. in der Frage des Rüstungsexports) und Verfahren.

Da bisher alle größeren westeuropäischen Nationen bestrebt waren, in möglichst vielen technologisch

interessanten oder rüstungspolitisch relevanten Feldern eigene Entwicklungs- und Produktionskapazitäten aufzubauen und zu unterhalten, gibt es in Europa für alle wichtigen Waffensysteme mehrere (System-) Anbieter. Angesichts derartiger Strukturen ist Doppel- und Mehrfacharbeit die Regel: Noch 1998 gab es in Europa sechs Systemanbieter im Flugzeugbau, drei für Hubschrauber, mehr als zehn für Flugkörper und mindestens sieben im Bereich Panzerbau.²⁷ Obwohl die europäischen Beschaffungsaufwendungen nur der Hälfte der US-Ausgaben entsprechen, gibt es in Europa zwei- bis dreimal so viele Systemfirmen wie in den USA.²⁸ Selbst im Bereich der Forschung und Entwicklung sind redundante Strukturen und Programme die Regel, obwohl zumindest in einigen Sektoren, wie etwa der Luft- und Raumfahrt, im zivilen Bereich inzwischen erste Schritte einer transnationalen Arbeitsteilung (oder genauer einer bi- bzw. multinational koordinierten Verteilung bestimmter F&T-Aufgaben) eingeleitet worden sind. Hinzu kommt, daß die einzelnen Nationen in Anbetracht der nicht vorhandenen europäischen Arbeitsteilung versuchen, eigene Kapazitäten in einem sehr breiten Produktspektrum zu unterhalten. Da die immer geringer werdenden investiven Mittel so auf viele Bereiche gestreut werden müssen, reichen die Gelder in immer weniger Fällen aus, um im internationalen Wettbewerb technologisch mithalten zu können.

Die Fragmentierung in nationale Märkte bringt es außerdem mit sich, daß die mit vergleichbaren Programmen befaßten Rüstungsfirmen in Europa nur partiell miteinander in Wettbewerb stehen, so daß diese Redundanz industrieller Kapazitäten nicht zu Preis- bzw. Kostenreduzierungen führt. Weil die Bedarfsdeckung der Streitkräfte in nationaler Zuständigkeit bleibt und die Truppenreduzierungen in den einzelnen westeuropäischen Staaten einen geringeren Stückzahlbedarf zur Folge haben, kann neues Gerät häufig nur in entsprechend kleinen Serien produziert werden. Da die gleichzeitig steigenden Entwicklungskosten deshalb nur auf immer weniger Systeme umgelegt werden können, steigen die Systempreise europäischer Rüstungsprodukte. Die gesunkene Nachfrage in den nationalen Märkten führt zu Schrumpfungsprozessen in der Industrie und zur Herausbildung

26 Art. 296 EG (1): »Die Vorschriften dieses Vertrags stehen folgenden Bestimmungen nicht entgegen:

a) Ein Mitgliedstaat ist nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht;

b) jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Maßnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen.

(2) Der Rat kann die von ihm am 15. April 1958 festgelegte Liste der Waren, auf die Absatz 1 Buchstabe b Anwendung findet, einstimmig auf Vorschlag der Kommission ändern.« Insbesondere Paragraph 1b wird unterschiedlich interpretiert: Die Mitgliedstaaten verstehen ihn als eine Bestimmung, die Kriegswaffen generell aus den Regelungen des Binnenmarkts ausnimmt, die Kommission dagegen vertritt eine engere Auslegung, der zufolge der EG-Vertrag prinzipiell auch Kriegswaffen mit erfaßt, die Mitgliedstaaten sich aber in besonders begründeten Einzelfällen jeweils auf diese Ausnahmeregelung berufen können. Dieser rigideren Interpretation hat sich auch der EuGH angeschlossen; siehe hierzu Martin Trybus, *The EC Treaty as an Instrument of European Defence Integration: Judicial Scrutiny of Defence and Security Exceptions*, in: *Common Market Law Review*, 39 (Dezember 2002) 6, S. 1356–1357.

27 BMVg, Bericht zur Lage der deutschen wehrtechnischen Industrie, 1998.

28 *US General Accounting Office*, Defense Trade. European Initiatives to Integrate the Defense Market (GAO/NSIAD-98-6) <www.gao.gov/archive/1998/ns98006.pdf>.

nationaler Monopolstrukturen in der RTIB, was sich wiederum kaum kostensenkend auswirken dürfte.²⁹

Ohne Exporterfolge wäre die wehrtechnische Industrie deshalb längst gezwungen gewesen, ihre Kapazitäten zu reduzieren und zu restrukturieren. So sind es letztlich die Außenhandelserfolge einiger Firmen in Europa, die es bisher gestatteten, redundante industrielle Strukturen aufrechtzuerhalten und grenzüberschreitende Restrukturierungsprozesse (z.B. in der Landsystemindustrie und im Marineschiffbau) zu unterlassen. Für Firmen, denen derartige Exporterfolge nicht vergönnt waren³⁰ und für ihre staatlichen Kunden wurde die nationale Produktion unwirtschaftlicher und die Beschaffung moderner Waffensysteme tendenziell teurer. Gleichzeitig schrumpften die investiven Mittel in den Verteidigungshaushalten. Die Folgen konnten nicht ausbleiben: Kein europäischer Staat ist heute noch in der Lage, über die notwendige Breite rüstungsrelevanter Fähigkeiten eigene leistungs- und wettbewerbsfähige Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionskapazitäten aufrechtzuerhalten. Damit werden *zwangsläufig* die industriellen Abhängigkeiten untereinander oder von anderen zunehmen. Die Frage ist lediglich, ob dieser Prozeß politisch gesteuert werden kann, ob dies gemeinsam oder in Form eines Verdrängungswettbewerbs geschieht oder ob dieser Vorgang primär vom Markt diktiert werden wird – mit den damit verknüpften negativen Konsequenzen für die Erhaltung der politisch als notwendig erachteten nationalen bzw. europäischen Rüstungsfähigkeiten. In jedem Fall ist damit zu rechnen, daß die europäische Industrie nicht mehr wettbewerbs-

fähig sein wird und wesentliche technologische und industrielle Fähigkeiten in Europa ganz verlorengehen, wenn die heutige Praxis der Rüstungsproduktion fortgesetzt wird.

An dieser Lage ändern auch die im Rüstungsbereich bis heute vorherrschenden europäischen Ad-hoc-Kooperationsprojekte wenig. Sie sind primär ein Instrument nationaler Technologie- und Industriepolitik und dienen der Erhaltung bzw. dem Auf- und Ausbau möglichst breiter nationaler rüstungstechnologischer und -industrieller Fähigkeiten. Sie führten daher zu zusätzlichen Überkapazitäten und redundanten Strukturen, zu weiterer Zersplitterung und zu kleinen Produktionsserien zumindest auf der Systemebene, weil die Endfertigung in der Regel in allen beteiligten Ländern erfolgt. Bei diesem »klassischen« Ansatz der europäischen Rüstungsk Kooperation, der bi- oder multinationalen Zusammenarbeit bei einzelnen Rüstungsprogrammen, wechseln die Kooperationspartner von Projekt zu Projekt und die Arbeitspakete werden jeweils so geschnürt, daß alle beteiligten Staaten bzw. Firmen an allen technisch interessanten Komponenten mitwirken. Diese Vorgehensweise führt oft zu abenteuerlichen Schnittstellenlösungen, die die Kosten solcher Programme erheblich erhöhen, auch wenn der jeweilige einzelstaatliche Finanzierungsanteil an den Kooperationsprogrammen in der Regel geringer ausfällt, als die Entwicklung und Fertigung des entsprechenden Produkts einen Partner allein kosten würde.

Als ein Instrument nationaler, oftmals konfligierender Außen-, Verteidigungs-, Technologie-, Industrie- und Wirtschaftspolitik beinhaltet diese Art der Rüstungszusammenarbeit in Europa deshalb viele Ineffizienzen. Der Vorteil, die technischen und finanziellen Risiken neuer Programme auf mehrere Partner zu verteilen, wird so zwar erreicht; gleichzeitig gelingt es aber nicht, Kosteneinsparungen nennenswerten Ausmaßes zu erzielen, da eine rigide Beachtung des *Juste-retour*-Prinzips³¹, Aspekte der Versorgungssicherheit und die oben schon erwähnten politischen Interessen oft zum Aufbau mehrerer Fertigungslinien in den beteiligten Staaten führen, wodurch der theoretische Kostenvorteil durch »economies of scale«³² in der

29 So auch schon Hans Feddersen und Armindo Silva, *The Single European Market and the Defence Industry*, in: NATO's Sixteen Nations, 37 (Februar 1992) 2, S. 15.

30 Exporte ermöglichen höhere Stückzahlen und erlauben es so, die vergleichsweise hohen Entwicklungskosten auf eine höhere Anzahl von Systemen zu verteilen, was wiederum die Stückkosten auch für den nationalen Kunden reduziert. Angesichts der überwiegend nationalen Fokussierung der Rüstungspolitik in Europa kommt es deshalb auf den Exportmärkten zu einem harten Wettbewerb zwischen europäischen Firmen. Deren Erfolg wird nicht nur von der Leistungsfähigkeit ihrer Produkte bestimmt, sondern auch von äußeren Faktoren, wie z.B. einer zuverlässigen politischen Unterstützung und einer entsprechenden Exportförderungs politik. Unterschiedliche Rüstungsexportpolitiken wirken sich für die Firmen daher in Wettbewerbsvor- oder -nachteilen aus. Die Harmonisierung der Rüstungsexportpolitiken ist deshalb oftmals nicht im Interesse derjenigen Staaten, die von den derzeit herrschenden Unterschieden profitieren. Die Exportpolitik wird somit auch zu einem Vehikel der industriellen Vorherrschaft in europäischen Restrukturierungsprozessen.

31 »Juste retour« besagt, daß die industriellen Arbeitspakete dem jeweiligen nationalen Finanzierungsanteil entsprechen. Diese werden bisher für jedes Kooperationsprogramm gesondert berechnet. Ziel ist es, durch Verrechnung über mehrere Programme hinweg, Effizienz und Flexibilität zu erhöhen.

32 »Economies of scale« (»Größenkostensparnisse« oder »Skalenerträge«) bezeichnen, vereinfacht gesagt, die Kosten-

Praxis nicht erzielt wird. Darüber hinaus sind die Management- und Entscheidungsprozesse bei multilateralen Programmen zu komplex und zeitaufwendig.³³

Aufgrund der bislang unbefriedigenden Fortschritte bei der Schaffung eines geeigneten politischen und rechtlichen Rahmens auf EU-Ebene wurden eine Reihe von bi- und multilateralen Gremien gebildet, in denen die Partnerstaaten Rüstungsfragen behandeln.

- ▶ Im Rahmenabkommen (»Framework Agreement«, FA) vom Juli 2000 zum *Letter of Intent* (LoI) von 1998 streben sechs europäische Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden, Spanien), die über 90% der europäischen Rüstungskapazitäten repräsentieren, eine deutliche Verbesserung der operativen Bedingungen für eine transnationale wehrtechnische Industrie an. Zu diesem Zweck haben sie in sechs elementaren Themenfeldern rechtlich bindende Vereinbarungen getroffen: Harmonisierung militärischer Forderungen, Versorgungssicherheit, Exportrichtlinien, Schutz geheimhaltungsbedürftiger Daten, Koordination von Forschung und Entwicklung sowie Abstimmung in der Behandlung technischer Informationen. Allerdings vereinfacht bzw. vereinheitlicht das LoI/FA vor allem die eher »technischen« Verfahren im Geschäftsbetrieb transnationaler Unternehmen. Hier geht es zumindest vordergründig nicht um die Entwicklung gemeinsamer Politiken. Das Abkommen steht jedem Mitgliedstaat der EU zum Beitritt offen, vorausgesetzt die Gründerstaaten stimmen zu.
- ▶ Die Rüstungsagentur OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement) wurde am 12. November 1996 von Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland als quadrilaterale Managementorganisation für Kooperationsprogramme geschaffen. Sie bietet theoretisch die Möglichkeit, europäische Kooperationsprogramme, an denen mindestens eines der OCCAR-

ersparnisse, die sich mit steigender Produktionsmenge ergeben, da die fixen Kosten auf mehr Einheiten umgelegt werden können, spricht, je produzierter Einheit immer kleiner werden; siehe auch Gabler Wirtschaftslexikon, Wiesbaden 2000, S. 803.

³³ Beim Eurofighter-Programm beispielsweise wurden Entscheidungen durch eine vierstufige Hierarchie mit ca. 50 Ausschüssen im Konsensverfahren zwischen den beteiligten Nationen getroffen; siehe *UK National Audit Office, Maximising the Benefits of Defence Equipment Co-operation. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 300, Session 2000–2001, 16.3.2001, S. 26, <www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/0001300.pdf>*.

Mitglieder beteiligt ist, effizienter und kosteneffektiver zu gestalten. Wesentliches Element dabei ist die in Art. 5 der OCCAR-Konvention vorgesehene programmübergreifende Juste-retour-Regelung, die es erlauben würde, trotz Rücksichtnahme auf gewisse nationale politische Gesichtspunkte mehr Wettbewerb und straffere Entscheidungsverfahren einzuführen. Allerdings ist dieser Schritt – die Abkehr vom programmspezifischen Juste-retour – auch mangels einer ausreichenden Anzahl neuer Programme bisher in der Praxis noch nicht gelungen. Dennoch oder, besser gesagt, unter anderem auch deshalb hat das Interesse weiterer Nationen an einem Beitritt zu OCCAR deutlich zugenommen, seitdem diese am 28. Januar 2001 Rechtspersönlichkeit erlangt hat. Obwohl ursprünglich breiter angelegt, fungiert OCCAR bisher in erster Linie als Managementbehörde für die ihr übertragenen bi- oder multilateralen Rüstungsprogramme.

- ▶ Die aus der 1976 gegründeten Independent European Program Group (IEPG) hervorgegangene, seit 1992 im Rahmen der WEU weiterentwickelte *Western European Armaments Group* (WEAG) verfolgte unter anderem das Ziel, einen europäischen Rüstungsmarkt aufzubauen, indem gemeinsame Beschaffungen gefördert, Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen koordiniert und geeignete rechtliche und prozedurale Rahmen ausgearbeitet werden. Zu ihren Aufgaben gehörte es auch, Vorschläge für eine Europäische Rüstungsagentur (EAA) zu entwickeln. Allerdings wurden die Empfehlungen der WEAG zu dieser Frage 2002 von den Mitgliedstaaten nicht mehr weiterverfolgt. Mit der 1996 im Rahmen der WEU durch die WEAG-Staaten gegründeten *Western European Armaments Organisation* (WEAO) wurde darüber hinaus eine allerdings nur auf F&T-Aufgaben begrenzte »Research Cell« mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen. Die derzeitigen Aktivitäten im Rahmen der WEAG basieren auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, sie erzielt daher bei ihren Bemühungen, die eigenständigen nationalen Planungen und Entscheidungen zu koordinieren, nur begrenzte Erfolge. Die WEAG ist in der Vergangenheit zwar in der Regel die richtigen Probleme angegangen, verfügte aber weder über die Mittel noch die Struktur, zufriedenstellende Lösungen zu entwickeln und durchzusetzen.³⁴

³⁴ So auch: Burkard Schmitt, *The European Union and Armaments – Getting a Bigger Bang for the Euro*, Paris:

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, daß ihre Auflösung beschlossen wurde.

So gesehen fehlt es immer noch an einer Institution, die den gesamten Prozeß der Entwicklung und Bereitstellung militärischer Fähigkeiten in Europa umfassend koordiniert und integriert. Die Streitkräfte als Bedarfsträger mit ihren Fähigkeitsforderungen und die Rüstungsproduzenten als Bedarfsdecker mit ihren F&T- sowie Entwicklungs- und Beschaffungsprozessen werden auf europäischer Ebene derzeit nicht systematisch miteinander verkoppelt und die oben dargelegten politischen Funktionen von Rüstung nicht systematisch koordiniert oder gar gemeinsam geplant.

Europäische Handlungsoptionen

Für die Entwicklung der europäischen Rüstungs-kooperation erscheinen mittelfristig zwei Optionen realistisch:

1. die nahezu ausschließlich nationale Fokussierung bleibt erhalten und der Status quo wird nur weiter optimiert oder
2. es gelingt einigen Staaten, sich über eine Vertiefung der Rüstungszusammenarbeit zu verständigen und wesentliche Elemente von Rüstungspolitik gemeinsam zu definieren und zu gestalten.

Optimierung des Status quo

Die erste Handlungsoption basiert auf der Annahme, daß die europäischen Regierungen nicht bereit sind, weitere Souveränität im Bereich der Rüstungspolitik abzugeben. Sicherheits- und Außenpolitik sowie Verteidigungs-, Rüstungsindustrie- und Beschaffungspolitik würden dann ganz überwiegend unter nationaler Kontrolle bleiben, so daß es auf europäischer Ebene weder eine gemeinsame oder aufs engste koordinierte Streitkräfteplanung noch eine entsprechende Fähigkeits- und Ausrüstungsplanung gäbe. Infolgedessen würden auch weiterhin redundante Strukturen in der europäischen RTIB und den europäischen Streitkräften vorherrschen.

Auch bei dieser Option werden die Regierungen versuchen, ihre Rüstungs- und Bedarfsplanung effizienter miteinander abzustimmen. Damit könnte auch ein größerer Spielraum für Kooperationsprogramme verbunden sein. Allerdings wird die Zusammenarbeit im Rüstungsbereich dann auch in Zukunft fast ausschließlich in punktuellen Programmen stattfinden, die sich auf die redundanten industriellen Kapazitäten in den Nationalstaaten stützen. Denn nur wenige Regierungen werden bereit sein, wesentliche Elemente ihrer nationalen RTIB durch Arbeitsteilung und Spezialisierung aufzugeben, auch weil das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der europäischen Partner fehlt. Der Argwohn bezieht sich sowohl auf die Stabilität der Rüstungsprogramme und damit die Auslastung und das Überleben der entsprechenden RTIB-Fähigkeiten als auch auf die politische Verlässlichkeit, was Zulieferungen und Dienstleistun-

gen im Krisen- und Konfliktfall betrifft. Rüstungs-kooperation bliebe damit primär ein Instrument nationaler Verteidigungs-, Wirtschafts-, Industrie- und Technologiepolitik. Ebenso fortbestehen würden somit die Juste-retour-Regelungen und das Streben nach Versorgungssicherheit, die es nur sehr begrenzt erlauben, Kosteneinsparungen (und damit die finanzielle Grundlage für neue zusätzliche Beschaffungen) durch Arbeitsteilung und »economies of scale« herbeizuführen.

Unter den hier skizzierten politischen Rahmenbedingungen würde sich die Option, durch eine grenzüberschreitende Rationalisierung und Restrukturierung der RTIB zusätzliche Ressourcen freizusetzen und damit umfassende Effizienzgewinne zu erzielen, nicht einlösen lassen. Die Anforderungen an die Streitkräfte werden in vielen europäischen Staaten in Anbetracht zunehmender internationaler Verpflichtungen aber steigen, so daß wichtige Fähigkeitslücken durch die Entwicklung und Beschaffung neuen Geräts geschlossen werden müssen. Deshalb wird der finanzielle Druck – und damit die Notwendigkeit, die investiven Mittel effizienter zu verwenden – keinesfalls abnehmen. Entsprechend werden die Regierungen ihre Bedarfsplanung zumindest so weit koordinieren, daß es mehr Möglichkeiten für Kooperationen bei individuellen Rüstungsprogrammen gibt.

Auf der europäischen Ebene böten sich hierfür Strukturen unterhalb des EU-Militärausschusses an. Arbeitsgruppen könnten eine gemeinsame Bedrohungs- bzw. Risikoanalyse erarbeiten und darauf aufbauend die militärischen Aufgaben definieren. Sie könnten auch mit »lessons learned«-Analysen internationaler Operationen betraut werden und auf diese Weise einen Beitrag zur Angleichung und Weiterentwicklung neuer Einsatzkonzepte und -doktrinen leisten. Weitere, ebenfalls permanente Arbeitsgruppen in der Europäischen Verteidigungsagentur könnten sich mit speziellen Fähigkeitsfeldern befassen wie Führungsfähigkeit, Nachrichtengewinnung und Aufklärung, Mobilität, Wirksamkeit im Einsatz, Überlebensfähigkeit, Unterstützung und Durchhaltefähigkeit. Diese Gruppen könnten die Entwicklung neuer Fähigkeiten bereits frühzeitig diskutieren und koordinieren, lange bevor nationale Positionen, sprich Prä-

ferenzen für bestimmte Systeme, entwickelt und festgelegt worden sind.³⁵ Stützen könnte sich diese Expertise auf die Erfahrungen aus den derzeitigen europäischen Prozessen zur Schließung individueller Fähigkeitslücken. Würden sich die Arbeitsgruppen dann auch noch aus denselben Experten aus Militär, Rüstungsorganisation, Forschungseinrichtungen und Industrie zusammensetzen, die schon auf nationaler Ebene mit der Bedarfsplanung betraut sind, ließen sich auf diese Weise viele zusätzliche Anknüpfungspunkte für Programmkooperationen schaffen. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie in einer Reihe von Staaten schon geschehen – aus den als notwendig erachteten zukünftigen militärischen Fähigkeiten zunächst »funktionale« Anforderungen an neue Ausrüstung abgeleitet würden. Diese sind flexibler als detailliert ausbuchstabierte Systemforderungen und würden die Wahrscheinlichkeit, daß man sich auf europäischer Ebene auf konkrete Systemauslegungen einigt und damit die Voraussetzung für Programmkooperationen schafft, erheblich erhöhen. Besäßen diese Arbeitsgruppen der Agentur dann noch ein eigenes Budget, um eigene Konzeptideen für neue Ausrüstung durch F&T-Aufträge oder im Rahmen von Simulationen oder gar Demonstratorprogrammen zu verifizieren, wäre ein erster Schritt in Richtung gemeinsamer Ausrüstungsplanung gemacht.

Schlüsselentwicklungen für den Markt und die RTIB

Auf diese Weise dürfte eine enge Koordination des Ausrüstungsbedarfs und der geplanten Einführungszeiträume für neues Gerät (zwei typische »Klippen«, an denen Rüstungskoordination in der Vergangenheit oft gescheitert ist) möglich werden, womit der Weg zu mehr Zusammenarbeit frei wäre. Allerdings wird sich diese Art der Kooperation unter den hier vorausgesetzten Annahmen (Beibehaltung der nationalen Fokussierung) unvermindert auf redundante Industriestrukturen stützen, da die meisten nationalen Regierungen ihre RTIB aus den schon genannten Gründen so breit wie möglich angelegt sehen wollen. Daher werden die rüstungsproduzierenden Länder in Europa versuchen, zumindest natio-

nale Schlüsselkapazitäten in den verschiedenen Sektoren zu erhalten.

Auf der anderen Seite dürften gerade die Ressourcenengpässe die europäischen Regierungen dazu veranlassen, die Industrie in ihren Anstrengungen zur grenzüberschreitenden Restrukturierung zu unterstützen. Flankiert wird diese Tendenz bereits heute durch die Entwicklung einer gemeinsamen rechtlichen Grundlage, die den transnationalen Firmen zumindest ihre Alltagsarbeit erleichtern soll (siehe das Beispiel des IoI/FA, S. 20). Allerdings werden selbst diese Firmen, da sie immer noch aus nationalen Märkten heraus agieren, als Instrumente der jeweiligen nationalen Politiken wahrgenommen. Dem entsprechend fordern die inländischen Kunden (und insbesondere die Parlamente) auch weiterhin einen steuerlichen Rückfluß ihrer Investitionen und damit einen gewissen Anteil einheimischer Entwicklung und Fertigung. Damit werden die Möglichkeiten transnationaler Firmen, grenzüberschreitend Rationalisierungspotenziale zu nutzen, etwa durch Restrukturierungsmaßnahmen oder gar das Schließen von Produktionsstätten, erheblich eingeschränkt.

Ein erster großer Schritt zu mehr Wirtschaftlichkeit in der europäischen Rüstungszusammenarbeit wäre es, wenn wenigstens die größten rüstungsgüterproduzierenden Länder in Europa das Juste-retour-Prinzip nicht mehr länger auf jedes einzelne Kooperationsprogramm anwenden würden. Vielmehr sollten sie sich unter Produktivitätsgesichtspunkten auf ein globales, mehrere Projekte und Jahre umfassendes Juste-retour einigen. Damit würde sich der Spielraum für Effizienzsteigerungen in der Programmkooperation erhöhen. Diese Maßnahme würde vor allem transnationalen Rüstungsunternehmen die Möglichkeit eröffnen, ihre eigenen Produktionsprozesse rationeller zu gestalten, da ihnen eine solche Regelung ermöglichen würde, die unternehmensinterne Arbeitsteilung und Spezialisierung länderübergreifend und damit kostengünstiger zu organisieren.

Die Abschaffung des programmspezifischen Juste-retour-Prinzips setzt jedoch voraus, daß die nationalen Regierungen die eventuelle Schließung von Entwicklungs- und Produktionsstätten im eigenen Land akzeptieren. Je weniger Regierungen bei der Restrukturierung der transnationalen Rüstungsunternehmen einschreiten, um so weniger können sie damit ihre zukünftigen Abhängigkeiten von ausländischen Herstellern steuern. Entsprechend erfordert selbst dieser relativ bescheidene Schritt zur Effizienzsteigerung das Vertrauen in die Partner, daß diese ihre Entwicklungs-

³⁵ So auch der britische Rechnungshof in dem schon zitierten Bericht zur Verbesserung der Rüstungskoordination: *UK National Audit Office, Maximising the Benefits* [wie Fn. 33], S. 29.

und Produktionskapazitäten, von denen man sich selbst abhängig gemacht hat, auch in Zukunft in ausreichendem Umfang erhalten werden. Ein solcher Umschwung verlangt ein hohes Maß an Transparenz in der Budget- und Beschaffungsplanung der kooperierenden Staaten, die es in dieser Form heute nicht gibt. Außerdem setzt die Abkehr vom programm-spezifischen Juste-retour und die Einführung einer mehrere Projekte umgreifenden Regelung voraus, daß eine ausreichende Anzahl neuer Programme zeitlich nahezu parallel gestartet werden kann, denn die bestehenden sind bereits bis in die letzten Details verhandelt und es ist mehr als unwahrscheinlich, daß diese Arbeitspakete noch einmal aufgeschnürt werden. Daher dürfte selbst eine solche vergleichsweise bescheidene Verbesserung nur langfristig realisierbar sein.

Wenn die Europäer wirklich mehr Wettbewerb bei der Vergabe von Entwicklungs- und Beschaffungsaufträgen für militärische Ausrüstung anstreben, dann müßte der Europäische Rat sich ernsthafte Gedanken darüber machen, wie die Anwendung des Artikels 296 EG-Vertrags³⁶ begrenzt werden kann. Ein solcher Schritt oder gar das Streichen des Artikels würde in dem hier diskutierten Szenario den weitestgehenden und wirkungsvollsten Fortschritt darstellen. Die Beschaffung bliebe immer noch in nationaler Hand, aber gemeinsame europäische Regelungen für die Auftragsvergabe an europäische Rüstungsunternehmen würden durch den dann in vielen Fällen möglichen Wettbewerb die Kosten von Ausrüstung reduzieren.

Es ist allerdings anzunehmen, daß die nationalen Regierungen unter den gegenwärtigen Umständen nicht das notwendige Vertrauen aufbringen werden, das einer strengen Begrenzung der Anwendbarkeit des Artikels 296 und der damit einhergehenden Marktbereinigung vorausgehen müßte. Die äußerste vorstellbare Lösung wäre die Einigung auf einen Verhaltenskodex, mit dem eine restriktivere Auslegung des Artikels beschlossen würde. So könnte der Artikel 296 seine Gültigkeit beispielsweise für Rüstungsaufträge unterhalb einer gewissen Auftragsschwelle verlieren. Allerdings lassen sich vermutlich nicht alle wettbewerbsverzerrenden Faktoren harmonisieren. So ist damit zu rechnen, daß zumindest die Rüstungsexportförderung – wenn nicht gar die Rüstungsexportpolitik generell – weiterhin nationaler Gestaltung obliegen und damit uneinheitlich praktiziert werden wird.

³⁶ Siehe Fn. 26.

Konsequenzen

Gegenüber der aktuellen Situation gibt es bei der hier dargelegten Handlungsoption keine gravierenden Vorteile. Eine Minimaländerung müßte die Abschaffung des projektbezogenen Juste-retour sein. Damit könnten zumindest die Programmkooperation effizienter gestaltet und die grenzüberschreitende Rationalisierung transnationaler Firmen erleichtert werden. Dies wiederum würde die Wettbewerbsfähigkeit zumindest einiger europäischer Rüstungsfirmen stärken. Da es in Zukunft jedoch nicht sehr viele neue kostenträchtige Kooperationsprogramme geben wird, werden die mit diesem Schritt möglichen Effizienzgewinne gering bleiben.

Abgesehen von einigen Einsparungen auf der Nachfrageseite durch höhere Wirtschaftlichkeit bei Kooperationsprogrammen wird sich die europäische Beschaffungsrealität nicht merklich verändern. Die zukünftige Europäische Verteidigungsagentur bliebe auf die Funktion beschränkt, durch eine engere Abstimmung des Bedarfs die Zahl möglicher Kooperationsprojekte zu vergrößern. »Juste retour« wird weiterhin die »Geschäftsgrundlage« für diese Projekte bleiben, auch wenn es gelingen sollte, den programm-spezifischen Finanzierungsausgleich zu überwinden. Die Rüstungsindustrie wird unverändert in nationalen Märkten operieren und vielfach vor ausländischer Konkurrenz geschützt sein. Damit werden in Europa redundante und langfristig nur begrenzt konkurrenzfähige Strukturen fortbestehen. Grenzüberschreitender Wettbewerb wird ebenso die Ausnahme bleiben, wie eine tiefgreifende Rationalisierung der Rüstungsproduktion über Ländergrenzen hinweg.

Durch weitere Optimierung der klassischen Programmkooperation, zum Beispiel durch grenzüberschreitenden Wettbewerb auf der Komponentenebene mit den entsprechenden »economies of scale« lassen sich in begrenztem Umfang Effizienzgewinne erzielen und damit das ein oder andere dringend notwendige neue Programm starten. Indes bleibt fraglich, ob man weiterhin breitangelegte und kompetente nationale RTIBs erhalten kann. Diese werden aller Wahrscheinlichkeit nach weiter schrumpfen, und letztlich werden sich die Regierungen in Europa implizit oder explizit für eine der drei folgenden modellhaft skizzierten Entwicklungen ihrer RTIB entscheiden müssen:

- Im »Systemintegrator«-Modell werden die nationalen Rüstungsunternehmen ihre Fähigkeit und das Know-how bewahren, um selbst Systemintegra-

tion bei großen Waffenplattformen durchführen zu können. Allerdings wird dies angesichts der Budgetzwänge nur möglich sein, wenn sich die Firmen in zunehmendem Maße bei Subsystemen und Komponenten auf US-Importe und andere ausländische Produkte abstützen. In diesem Modell blieben also die nationalen Regierungen und deren Streitkräfte von der Zulieferung und Unterstützung primär amerikanischer Rüstungsfirmen abhängig. Eine umfassende Versorgungssicherheit könnte folglich nicht aus eigenen Mitteln gewährleistet werden. Das jedoch wäre mit den Ambitionen einer eigenständigen ESVP nicht kompatibel. Dennoch geht von dem Modell einiger Anreiz aus, da die Europäer zumindest *den Schein* aufrechterhalten könnten, sie seien in der Lage, komplexe Waffensysteme autonom herzustellen. Bei der Plattform-Integration gibt es wenig Spielraum für Effizienzsteigerungen. Immerhin könnten die Zulieferer auf der Basis von »single sourcing« in einem weltweiten Wettbewerb ausgewählt werden.

- Im »Zulieferer«-Modell konzentriert sich die Industrie auf die Herstellung von Subsystemen oder größeren Komponenten. Systemfähigkeiten gehen weitgehend verloren, und fertige Waffensysteme werden aus dem Ausland, primär vermutlich wieder den USA, quasi im Austausch gegen die Zulieferung von Komponenten und Subsystemen importiert. Auch wenn damit wesentliche, wenn auch bei weitem nicht alle Aspekte von Versorgungssicherheit gewährleistet wären, so bliebe der Reiz einer solchen Lösung doch recht begrenzt. Immerhin müßten die Europäer auf breiter Ebene äußerst transparente strategische Abhängigkeiten – voraussichtlich von den USA – eingehen.
- Im »Zweitklassige Industrie«-Modell, der dritten Möglichkeit, versuchen die EU-Staaten auch weiterhin beides herzustellen, sowohl die Plattformen bzw. Systeme als auch den Großteil der Subsysteme und Komponenten. Da die finanziellen Mittel fehlen, würde die europäische Technik jedoch bei weitem nicht an die US-Technologie heranreichen. In diesem Fall wäre zwar Versorgungssicherheit gewährleistet, es ist aber fraglich, ob die unter diesen Vorgaben produzierte Ausrüstung dem militärischen Bedarf der Europäer gerecht wird oder Interoperabilität mit den USA garantieren kann.

In jedem der genannten Modelle werden die nationalen bzw. europäischen Ambitionen in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterhöhlt. Zwischen den europäischen Staaten bzw. ihren Rüstungs-

firmen wird es zu einem harten Verdrängungswettbewerb kommen, in dem die Regierungen ihre eigenen Systemfirmen zu den Kristallisationskernen der sich herausbildenden europäischen Kompetenzzentren zu machen versuchen. Denn auf diese Weise ließen sich die volkswirtschaftlichen Kosten einer Rationalisierung der RTIB auf die europäischen Partner abwälzen, und auch die industriellen und damit auch verteidigungs- und sicherheitspolitischen Abhängigkeiten gingen so einseitig zu deren Lasten. Als Folge würde die Mehrheit der nationalen Märkte in Süd-, Ost- und Nordeuropa von US-Firmen dominiert werden. Und auch auf den zentraleuropäischen Märkten werden diese eine herausragende Rolle spielen.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß das Festhalten am nationalen Ansatz in der Rüstungs- und Rüstungsindustriepolitik in Europa eine eigenständige ESVP in hohem Maße unwahrscheinlich macht. Da die Erträge aus den einzelstaatlichen Rationalisierungsprozessen zu gering ausfallen, gibt es keinen finanziellen Spielraum für einen beschleunigten Ausbau europäischer militärischer Fähigkeiten und für die Erhaltung leistungsfähiger RTIBs in Europa.

Vertiefung der Rüstungszusammenarbeit in einem europäischen »Kern«

Die zweite der hier skizzierten europäischen Handlungsoptionen geht davon aus, daß einige der großen rüstungsgüterproduzierenden Staaten in Europa bereit sind, bestimmte Aspekte von Souveränität in bezug auf ihre Streitkräfte und die RTIB abzugeben und ausgewählte Bereiche der Sicherheits-, Verteidigungs-, Rüstungs-, Rüstungsindustrie- und Beschaffungspolitik einer multilateralen Steuerung, eventuell sogar einer supranationalen Kontrolle zu unterwerfen. Die Bereitschaft dazu wird es nur geben, wenn dies die teilnehmenden Regierungen nicht daran hindert, auch in Ad-hoc-Koalitionen außerhalb der EU militärisch agieren zu können. Außerdem müßte gewährleistet sein, daß in einem konkreten Fall die Möglichkeit zu militärischem Handeln im Rahmen der Gruppe auch dann gegeben ist, wenn nicht jedes Teilnehmerland dabei mitwirken will. Entsprechend müßten die teilnehmenden Staaten immer auch bestimmte nationale Streitkräftefähigkeiten aufrechterhalten und die gemeinsamen Fähigkeiten müßten in gewisser Weise auch Redundanzen beinhalten, damit »opting out«-Varianten möglich sind. Nichtsdesto trotz sollte die Streitkräfte-, Fähigkeits- und Aus-

rüstungsplanung innerhalb des »Kerns« auf einer multilateralen, europäischen Ebene stattfinden.

In diesem Kern wird die Fähigkeits- und Streitkräfteplanung aufs engste koordiniert, wenn nicht sogar generell oder in Teilaspekten gemeinsam gestaltet. Die Streitkräfte der Kernstaaten würden darüber hinaus in großem Umfang Arbeitsteilung und Aufgabenspezialisierung durchführen. Das Poolen von Fähigkeiten und die Fokussierung auf unterschiedliche Rollen stellen weitere Möglichkeiten dar, effizientere Strukturen zu schaffen. Mit der von den Rüstungsproduzenten forcierten Aufgabenteilung und Spezialisierung (dazu weiter unten) würde innerhalb dieses Kerns ein engmaschiges Netz von wechselseitigen industriellen Abhängigkeiten entstehen, das zu einem hohen Maß von Versorgungssicherheit führen dürfte.

Für die Europäische Verteidigungsagentur bedeutet dies, daß sie ausreichend flexibel sein und in allen ihr zugeordneten Aufgabenfeldern unterschiedliche »Geschwindigkeiten«, sprich Grade der Intensität der Zusammenarbeit, zulassen müßte. Auf diese Weise könnten sich auch die Kernstaaten auf die bereits beschriebenen Arbeitsgruppen der Agentur stützen. Diese würden mit der Aufgabe betraut, die Fähigkeits-, Ausrüstungs- und F&T-Planung zu entwerfen und das dazugehörige Management zu übernehmen. Die Entwicklung strategischer und operationeller Einsatzkonzepte und -doktrinen müßte sehr eng mit der NATO abgestimmt werden. Aspekte der F&T-Planung müßten aufgrund der großen militärischen Relevanz von »dual use«-Technologien mit der Europäischen Kommission koordiniert werden.

Darüber hinaus müßten die Mitglieder ihren »eigenen« Markt etablieren und gemeinsame Beschaffungsregeln vereinbaren – sowohl für die nationale Beschaffung von Rüstungsgütern als auch für die durch die Europäische Verteidigungsagentur. Außerdem müßten sie sich auf Wettbewerbsregeln verständigen, zum Beispiel bezüglich des Kartellrechts und staatlicher Beihilfen, sowie gemeinsame Regeln für den innergemeinschaftlichen Transfer und den Export in Länder außerhalb der EU aufstellen. Auch hier könnte der Agentur in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission eine Schlüsselrolle zukommen. Außerdem wäre es sinnvoll, die Kommission in die Überwachung etwa der Einhaltung der Marktgesetze oder in andere Aufgaben wie die Fusionskontrolle einzubeziehen.

Ergänzend dazu sollte die Kooperation im Rüstungsbereich auf die Konzeption einer gemeinsamen Politik zur Steuerung von Entwicklungen in der RTIB ausgeweitet werden. Eine Zusammenarbeit allein in

individuellen Programmen würde damit der Vergangenheit angehören und Rüstungskoordination damit auch nicht länger primär als Instrument nationaler Politiken genutzt können. Im Mittelpunkt stünde nun vielmehr die Entwicklung einer konzertierten Rüstungs- und Rüstungsindustriepolitik. Die RTIB in diesem europäischen Kern könnte sich auf einen gemeinsamen Markt mit harmonisierten oder gar gemeinsamen Regeln stützen. Dadurch wären für sämtliche Rüstungsunternehmen faire Teilnahmebedingungen sichergestellt.

Je nach Größe dieses Kernmarkts wären Synergien und »economies of scale« sowohl durch den gemeinsamen Bedarf (und damit größere Stückzahlen) als auch dadurch erzielbar, daß es einen Markt gibt, in dem sich die Industrie nach primär unternehmensstrategischen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, aber unter Aufsicht einer Wettbewerbsbehörde und einer starken Beschaffungsbehörde positionieren kann. Dies dürfte zu erheblichen Produktivitätssteigerungen und damit zu Kostenreduzierungen führen. Je nach Zusammensetzung würden zwischen 80 und 90% der europäischen Rüstungsgüter in diesem Kern entwickelt und produziert. Würden in dem Kern die bedeutendsten europäischen RTIBs zusammengelegt, so ließen sich wohl auch in Europa Rüstungserzeugnisse vergleichsweise effizient herstellen. Damit könnte die europäische wehrtechnische Industrie auf den internationalen Märkten – einschließlich der Märkte der EU-Mitglieder, die nicht dem Kern angehören – viel aussichtsreicher mit US-Firmen konkurrieren. Auch für die europäischen Nicht-Kernstaaten würden sich kaum Nachteile ergeben, vor allem weil die kleinen Rüstungsunternehmen der Nicht-Mitglieder aus ihren weiterhin geschützten Heimatmärkten heraus agieren könnten, aber dennoch den freien Zugang zu den Märkten der Kernstaaten hätten. So können die Regierungen derjenigen Staaten, die dem Kern nicht angehören, ihre Industrie so lange schützen, bis sie sich selbst in der Lage fühlen, dem »Club« beizutreten. Andererseits werden es die Kernstaaten wohl kaum zulassen, daß eventuelle gemeinsame F&T-Gelder aus dem Kern heraus in nicht teilnehmende Länder vergeben werden. Entsprechend hängt das Überleben der kleinen Rüstungsunternehmen weiterhin von der Unterstützung im eigenen Heimatmarkt und den dort existierenden nationalen Haushalten ab. Damit dürfte der Kernmarkt mit der Zeit eine derartige Anziehungskraft entwickeln, daß auch die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine Aufnahme

anstreben, wodurch langfristig ein gemeinsamer EU-weiter Rüstungsmarkt entstünde.

Schlüsselentwicklungen für den Markt und die RTIB

Sollten sich – was wahrscheinlich ist – die Kernstaaten dazu entschließen, den Artikel 296, wenn auch in der Anwendung erheblich begrenzt, beizubehalten, dann müßten sie in ihrem eigenen Regelwerk dafür Sorge tragen, daß untereinander der Zugang zu allen nationalen Märkten und ein fairer Wettbewerb für alle Kerneuropa-Unternehmen gewährleistet sind. Zu diesem Markt sollten die Rüstungsunternehmen der übrigen kleineren EU-Staaten wie erwähnt freien Zugang haben. Darüber hinaus müßten die Hürden für die Beteiligung ausländischer Investoren an Rüstungsfirmen sowie die Exportkontrollen zwischen den Staaten des Kerns abgeschafft werden. Für andere Aspekte wurden bereits im Rahmenabkommen der LoI-6-Staaten gemeinsame Regelungen und Verfahren entwickelt, die jedoch ergänzt werden müßten.

Abgeschottete nationale Märkte werden damit allmählich verschwinden und mit ihnen würden sich auch diejenigen grenzüberschreitenden industriellen Allianzen erübrigen, die wie die meisten grenzüberschreitenden Joint-ventures vor allem deshalb gegründet wurden, um Zugang zu den geschützten nationalen Märkten zu erhalten. Die nationalen Unternehmen werden in eine harte und intensive Konkurrenz auf dem europäischen Kernmarkt treten. Auf diese Weise würde die vielfache Redundanz in den Industriestrukturen reduziert, die bis heute für weite Teile der europäischen Rüstungsindustrie charakteristisch ist. Und nur so werden die europäischen Unternehmen, zumindest diejenigen, die den harten Kampf um Marktanteile im europäischen Kernmarkt überleben, in die Lage versetzt, sich auch im transatlantischen Wettbewerb zu behaupten. Denn dieser Prozeß (der mit der Phase der Neustrukturierung der US-amerikanischen Rüstungsindustrie in den frühen neunziger Jahren verglichen werden kann) wird letztlich Global Players hervorbringen, die ohne Probleme in der Lage sind, auf dem Weltmarkt zu bestehen. Gestützt auf gemeinsame Bedarfsanforderungen in einem viel größeren Heimatmarkt und eine eng koordinierte F&T-Politik können die Unternehmen schließlich in vollem Umfang »economies of scale« erzielen und ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Hinzu kommt, daß eine gemeinsame Bedarfsplanung

der Kernstaaten für die wehrtechnische Industrie auch eine größere Planungssicherheit bedeutet, da Rüstungsprogramme durch die Zusammenlegung des Bedarfs und der Beschaffungsmittel auf ein solideres finanzielles Fundament gestellt werden.

Konsequenzen

Insgesamt würde die europäische Rüstungsindustrie durch die Schaffung eines Kernmarkts umfassend konsolidiert. Dank der darin möglichen arbeitsteiligen Spezialisierung, des damit verbundenen Abbaus industrieller Redundanz, der Synergieeffekte und der höheren Produktivität ließen sich die Kosten von Rüstung erheblich reduzieren. Die beteiligten Staaten hätten damit zusätzliche Ressourcen zur Verfügung, die für zusätzliche Investitionen verwendet werden können. In der Industrie wie auch in den dann ebenfalls arbeitsteilig spezialisierten Forschungseinrichtungen ließen sich die F&T-Mittel zielgerichteter in ausgewählten Schwerpunkten einsetzen. Damit würde sich neben der wirtschaftlichen auch die technologische Wettbewerbsfähigkeit der europäischen RTIB erhöhen. Da die verschiedenen europäischen Streitkräfte darüber hinaus dieselbe oder doch zumindest sehr ähnliche Ausrüstung von den gleichen Firmen beziehen, würden die Standardisierung der Ausrüstung und die Interoperabilität der Streitkräfte in Europa erheblich verbessert. In diesem Prozeß könnte der Europäischen Verteidigungsagentur die Rolle des Ideen- und Anstoßgebers zukommen.

In diesem Szenario wird es unterschiedliche Grade der Vergemeinschaftung geben. Doch insgesamt hat eine solche »Kern«-Lösung in der Rüstung für sämtliche EU-Staaten Vorteile: Die Großen werden von einem stark vernetzten Rüstungsmarkt profitieren, ihnen kommen die Kosteneinsparungen der gemeinsamen Ansätze zugute. Die kleinen und mittleren Staaten dagegen genießen den Vorteil, daß ihre Rüstungsindustrien aus nach wie vor geschützten Heimatmärkten heraus freien Zugang zu diesem europäischen Kernmarkt haben und damit relativ un gefährdet ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können. Wenn einmal das Überleben dieser kleinen und mittleren Rüstungsunternehmen gesichert ist und diese konkurrenzfähig genug sind, können die Regierungen sich immer noch dazu entschließen, dem Kern beizutreten.

Fazit

Der Anspruch der Europäer, auch eigenständig militärisch handeln und das eigene militärische Instrumentarium selbständig weiterentwickeln zu können, setzt das Vorhandensein einer leistungs- und wettbewerbsfähigen europäischen RTIB voraus. Diese zu erhalten und zu stärken erfordert einen gemeinsamen Ansatz in der Rüstungs- und Rüstungsindustriepolitik. Von entscheidender Bedeutung wird sein, ob es den wichtigsten rüstungsgüterproduzierenden Staaten in der EU gelingen wird, ihre Anforderungen an die Ausrüstung der Streitkräfte weiter zu harmonisieren und diesen Prozeß auf europäischer Ebene mit den Forschungs- und Technologieprozessen zu verkoppeln, um zu einer effizienten Entwicklung und Beschaffung neuer Ausrüstung zu kommen. Eine derartige Effizienzsteigerung durch systematische Vereinheitlichung der Planungsprozesse wird ergänzt werden müssen durch mehr transnationalen Wettbewerb auf allen Stufen der Rüstungsgüterproduktion.

Dies wird sich durch eine bloße Optimierung der vorhandenen Kooperationsansätze nicht bewerkstelligen lassen. Es ist zu vermuten, daß die notwendige grenzüberschreitende Rationalisierung und Restrukturierung der europäischen RTIB nur von einem Kern europäischer Staaten in dem gebotenen Umfang und Tempo zuwege gebracht werden kann. Denn sie setzt letztendlich die einvernehmliche oder zumindest sehr eng koordinierte Formulierung europäischer sicherheits-, verteidigungs-, rüstungs- und rüstungsindustriepolitischer Zielvorgaben und deren Umsetzung durch eine gemeinsame Struktur voraus. Dies wird in einer erweiterten Europäischen Union nicht von Anfang an unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten gelingen. Eine Auswahl gleichgesinnter Staaten wird voranschreiten müssen.

Auf nationaler Ebene gilt es, eigene konzeptionelle Vorstellungen darüber zu entwickeln, welchen sicherheits-, verteidigungs- und rüstungsindustriepolitischen Zielen die europäischen Prozesse folgen sollen und wie sie zu erreichen sind.

Erst eine über die Optimierung vorhandener Kooperationsformen hinausgehende Vertiefung von Rüstung in Europa schafft die Voraussetzung für den Erhalt und Ausbau einer leistungsfähigen europäischen RTIB, die ihrerseits Vorbedingung für

leistungsfähige interoperable europäische Streitkräfte und damit einer eigenständigen ESVP ist. Sie wäre darüber hinaus auch die Basis für eine halbwegs ausgewogene transatlantische Rüstungskoooperation und würde so auch zur Interoperabilität mit den US-Streitkräften beitragen können. Inwieweit und auf welche Weise die neue Europäische Verteidigungsagentur zu der beschriebenen Effizienzsteigerung beitragen kann, wird in einer weiteren Studie untersucht werden.

Abkürzungen

EAA	European Armaments Agency (Europäische Rüstungsagentur)
EGV	EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EuGH	Europäischer Gerichtshof
F&T	Forschung und Technologie
IEPG	Independent European Programm Group
LoI	Letter of Intent
MoU	Memorandum of Understanding
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement (Gemeinsame Organisation für die Rüstungskoooperation)
RTIB	Rüstungstechnologische und -industrielle Basis
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organisation
WEU	Westeuropäische Union